

Reform der sowjetischen Gewerkschaften in Rußland: ein schwerer, aber nicht hoffnungsloser Fall

Hoffer, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hoffer, F. (1998). *Reform der sowjetischen Gewerkschaften in Rußland: ein schwerer, aber nicht hoffnungsloser Fall*. (Berichte / BIOst, 1-1998). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43311>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Politischer Wandel und Gewerkschaften	7
1.1 Neue Gesetze und neue Institutionen	8
2. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Reformperiode	11
2.1 Einkommensentwicklung.....	12
2.2 Beschäftigung	14
2.3 Der sowjetische Betrieb, Privatisierung und Gewerkschaften	17
2.3.1 Privatisierung.....	19
3. Interner Wandel in den Gewerkschaften	21
3.1 Die traditionellen Gewerkschaften	22
3.1.1 Mitgliederentwicklung.....	23
3.1.2 Finanzen und Vermögen.....	24
3.1.3 Personal.....	26
3.1.4 Demokratischer Strukturaufbau.....	26
3.1.5 Programmatische Erneuerung.....	27
3.2 Exkurs: Die neuen Gewerkschaften.....	27
4. Gewerkschaftliches Handeln in der Transformationsphase.....	29
4.1 Traditionelle Funktionen	30
4.2 Tripartite	30
4.3 Tarifverträge	32
4.4 Kollektivverträge	33
4.5 Streiks und Aktionen	34
5. Literaturverzeichnis	38
Summary	40

7. Oktober 1997

Dieser Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Autor ist wissenschaftlicher Referent am Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen.

Redaktion: Hans-Hermann Höhmann/Brigitta Godel

Frank Hoffer

Reform der sowjetischen Gewerkschaften in Rußland

Ein schwerer, aber nicht hoffnungsloser Fall

Bericht des BIOst Nr. 1/1998

Kurzfassung

Vorbemerkung

Der Aufbau eigenständiger und durchsetzungsfähiger Gewerkschaften ist für den Aufbau einer effektiven, sozial gerechten und demokratischen Gesellschaft unerlässlich. Ob die russischen Gewerkschaften diese Herausforderung bewältigen, ist angesichts der sowjetischen Erblast trotz erheblicher Veränderungen in den letzten Jahren eine offene Frage. Ausgehend von der Gewerkschaftssituation in der Endphase der Sowjetunion werden in diesem Papier folgende Fragen behandelt:

1. Wie haben die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Umbrüche die Entwicklung der Gewerkschaften in Rußland beeinflusst?
2. In welchem Maße konnten die Gewerkschaften selbst den Umbruchprozeß mitgestalten?
3. Welche Aussichten haben die Gewerkschaften in der näheren Zukunft?

Ergebnisse

1. Die traditionellen Gewerkschaften haben den Zusammenbruch der Sowjetunion organisatorisch überstanden und sind nach wie vor in den meisten größeren Betrieben vertreten. Sie haben es in den ersten Reformjahren nicht vermocht, eine starke Interessenvertretungsorganisation zu werden, sondern waren hauptsächlich mit dem organisatorischen Überleben beschäftigt. Ihr Ansehen bei den Arbeitnehmern war als Teil des diskreditierten Systems niedrig. Ihre Protest- und Streikandrohungen erwiesen sich allzuoft als leere Drohungen und beeindruckten weder Regierung noch Unternehmer. Als integrierter Teil des sowjetischen Staatsapparates waren die Gewerkschaften auf die Anforderungen, die sich in einer Marktgesellschaft stellen, weder organisatorisch noch personell, noch programmatisch vorbereitet.
2. Während die wesentlichen Grundentscheidungen des Transformationsprozesses ohne erkennbaren Einfluß der Gewerkschaften getroffen und umgesetzt wurden, konnten die Gewerkschaften bei der Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzgebung durchsetzen, daß eine rechtliche Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft und eine rechtliche Fixierung gewerkschaftlichen Vertretungsrechtes gewährleistet ist. Das Streikrecht wurde in der Verfassung verankert, und Aussperrungen sind gesetzlich verboten. Die neuen rechtlichen

Möglichkeiten in der Praxis mit Leben zu füllen, ist für die Gewerkschaften eine weitgehend noch zu bewältigende Gestaltungsaufgabe.

3. In der Transformationsperiode sind die offiziellen Reallöhne um mehr als die Hälfte gesunken, und die Einkommensdifferenzierung hat stark zugenommen. Der starke Produktionsrückgang hatte gerade in den traditionellen Industriebranchen, in denen die meisten Gewerkschaftsmitglieder organisiert sind, massive Einkommenssenkungen und Beschäftigungseinbrüche zur Folge. Die Lohnrückstände sind auf über 60 Billionen Rubel angestiegen. Den Gewerkschaften ist eine sozial- oder tarifpolitische Flankierung dieses Prozesses nicht ausreichend gelungen. Die Entwicklung vollzieht sich weitgehend unreguliert und ist mit zum Teil extremen individuellen sozialen Härten verbunden, weil gesellschaftliche Solidarität weitgehend fehlt.
4. Im Privatisierungsprozeß sind die Belegschaften oft zwar formal, aber nicht real am Betriebsvermögen beteiligt worden. De facto sicherte die sogenannte Insiderprivatisierung dem Management die weitgehend unkontrollierte Verfügungsgewalt über das Betriebsvermögen. Viele betriebliche Gewerkschaftsvorsitzende verstehen sich traditionell als Teil des Managements und nicht als Interessenvertreter der Arbeitnehmer gegenüber dem Management. Als Mitglieder der betrieblichen Leitungsnomenklatur hatten sie in der Regel weder das Vertrauen der Belegschaft noch das persönliche Interesse, um gegen die Nomenklaturprivatisierung zu protestieren.
5. Die Gewerkschaften haben auf staatlicher Ebene die Zuständigkeit für den Arbeitsschutz und die Sozialversicherung an den Staat abgeben müssen. Mit der Preisfreigabe hat die Zuteilung defizitärer Güter durch den Betrieb abgenommen. Im Zuge der Privatisierung haben viele Betriebe ihre soziale Infrastruktur erheblich abgebaut. Die Gewerkschaften haben daher sowohl auf der staatlichen als auch auf der betrieblichen Ebene einen praktischen Bedeutungsverlust hinnehmen müssen, da bisher die Organisation und Verteilung von Sozialleistungen eine ihrer wesentlichsten Aufgaben war.
6. In den vergangenen Jahren haben die Gewerkschaften etwa ein Viertel ihrer Mitglieder verloren. Es ist allerdings unklar, wieviel der verbliebenen Mitglieder tatsächlich Gewerkschaftsbeiträge bezahlen. Die Betriebsorganisationen behalten 90% der Beiträge, und die übergeordneten Gewerkschaftsorgane finanzieren sich überwiegend aus Vermögenserträgen. Diese Form der Finanzierung ist nicht geeignet, Bindungen und Verpflichtungen zwischen Führung und Basis zu festigen.
7. Die neuen Gewerkschaften spielen in einzelnen speziellen Branchen und wenigen Betrieben eine wichtige Rolle. Während sie zu Beginn der neunziger Jahre trotz der geringen Mitgliederzahl mobilisierungsfähiger als die alten Gewerkschaften waren, ist die politische Initiative in letzter Zeit stärker auf die traditionellen Gewerkschaften übergegangen. Die Konkurrenz durch die neuen Gewerkschaften hat zweifellos einen positiven Einfluß auf die Entwicklung der traditionellen Gewerkschaften gehabt und unterstützt den Reformprozeß auch weiterhin.
8. Während bei der internen Demokratisierung und der organisatorischen Konsolidierung sowie der Mobilisierungsfähigkeit Fortschritte erzielt wurden, sind die Resultate der Interessenvertretung bisher nicht sehr substantiell. Die dreiseitigen Vereinbarungen auf

föderaler und regionaler Ebene enthalten wenige konkrete Regelungen, und die dreiseitigen Kommissionen sind häufig nicht die anerkannten Foren, in denen nach einem gesellschaftlichen Konsens in der Arbeits- und Sozialpolitik gesucht wird. Die Gewerkschaften haben Schwierigkeiten, überbetriebliche Tarifverträge mit Bindungswirkung für die Betriebe abzuschließen. Die meisten Arbeitgeber sehen keine Veranlassung, sich tarifgebundenen Arbeitgeberverbänden anzuschließen. Die neuen und alten (Privat-)Arbeitgeber können in den Betrieben in den meisten Fällen als uneingeschränkte Herren schalten und walten, wie sie wollen. Die betriebliche Ebene ist die Achillesferse der Gewerkschaften. In vielen Betrieben werden überhaupt keine oder nur inhaltsleere Kollektivverträge abgeschlossen. Den Gewerkschaften fehlt oft die betriebliche Konfliktfähigkeit oder Konfliktbereitschaft, um substantielle Kollektivverträge abzuschließen und ihre Einhaltung durchzusetzen. Nur wenn die Arbeitnehmer sehen, daß die Gewerkschaften nicht nur die traditionellen Verteilungsfunktionen wahrnehmen, sondern gleichzeitig erfolgreiche Lohnverhandlungen führen und versuchen, das Management wirkungsvoll zu kontrollieren, wird der weitere organisatorische Niedergang gestoppt werden können.

9. Die traditionellen Gewerkschaften sind 1997 stärker als vor vier Jahren, aber immer noch zu schwach, um eine wirkungsvolle Interessenvertretung der Arbeitnehmer in den betrieblichen und gesellschaftlichen Transformationsprozessen zu gewährleisten. In den letzten Monaten haben die Gewerkschaften allerdings mit großer Resonanz den Protest gegen die hohen Lohn- und Pensionsrückstände organisiert. An landesweiten Protesttagen im November 1996 und März 1997 nahmen jeweils einige Millionen Menschen teil. Die von den Gewerkschaften demonstrierte Mobilisierungsfähigkeit hat ihrer Stimme in Gesprächen mit der Regierung auf föderaler und regionaler Ebene mehr Gewicht verliehen. Im Gefolge der Proteste vom März sind vermehrte Anstrengungen der Regierung zu beobachten, zumindest die Zahlungsrückstände bei den Renten zu beseitigen. Die Entwicklung der letzten Monate gibt Anlaß zu verhaltenem Optimismus, daß der mühselige Restrukturierungsprozeß doch kein aussichtsloses Unterfangen ist.

1. Politischer Wandel und Gewerkschaften

Die Sowjetunion befand sich zu Beginn der Perestroika in einer tiefen, vor allem ökonomischen, aber auch politischen und kulturellen Krise, deren Ausmaß wohl zum damaligen Zeitpunkt kaum jemandem in vollem Umfang bewußt gewesen war. Auf jeden Fall war der Bevölkerung nicht deutlich, daß selbst ihr bescheidener Lebensstandard die ökonomische Leistungsfähigkeit des Systems überforderte. Nach dem weitgehend friedlichen Zusammenbruch des Systems bestanden unrealistische Hoffnungen auf eine baldige Besserung der wirtschaftlichen Lage durch den Übergang zur Marktwirtschaft. Gleichzeitig wurde der Bedarf an sozialer Absicherung in einer Marktwirtschaft unterschätzt. Die Gewerkschaften – als die natürlichen Advokaten für stärkeren sozialen Schutz – waren zudem als Teil des alten Systems ohne moralische Autorität.

Glasnost und Perestroika zerstörten die Machtfundamente der Sowjetunion¹:

- a) Der totale Autoritätsverlust der sowjetischen Institutionen führte zum Versagen der traditionellen Steuerungsmechanismen.
- b) Die von nationalem Unabhängigkeitsstreben der einzelnen Sowjetrepubliken getragenen zentrifugalen Kräfte erodierten den Zentralstaat.
- c) Neue politische und soziale Bewegungen ermöglichten die authentische Artikulation eigenständiger Interessen.

Alle drei Prozesse lösten auch innerhalb des Zentralrats der Sowjetischen Gewerkschaften (WZSPS), der zweifellos zu den konservativeren Säulen des Sowjetsystems gehört hatte, Veränderungsprozesse aus. Auf der Plenarsitzung im September 1989 wurde die führende Rolle der Partei aus dem Statut gestrichen. Die Gewerkschaftszentren der einzelnen Sowjetrepubliken waren nicht mehr gewillt, die Autorität des WZSPS anzuerkennen. In der Russischen Föderation wurde die Föderation der Unabhängigen Gewerkschaften Rußlands (FNPR) gegründet. Auf dem 19. Gewerkschaftskongreß erfolgte die Umwandlung des zentralistischen WZSPS in eine Allgemeine Gewerkschaftskonföderation, die nach der Auflösung der UdSSR im Laufe der nächsten Jahre mehr und mehr zur politischen Bedeutungslosigkeit absank.

Parallel führte die Welle der formellen Demokratisierung zu einer weitgehenden Dezentralisierung des Beitragsaufkommens. Die Gewerkschaftszentralen verfügen seitdem weder über die administrative Autorität des sowjetischen Kommandosystems noch über ausreichende finanzielle Mittel, um als zentralisierte Organisation schlagkräftig handeln zu können. Die Zentralkomitees von Branchengewerkschaften mit mehr als 1.000.000 Mitgliedern haben im Regelfall nicht mehr als 30 oder 40 Mitarbeiter.

Die größte Herausforderung für die Gewerkschaften waren allerdings die Massenstreikbewegung der Bergleute und die Entstehung neuer Gewerkschaften. Dies stellte für alle sichtbar die Legitimität der Staatsgewerkschaften in Frage. Die Gewerkschaften waren auf eine eigenständige Arbeiterbewegung völlig unvorbereitet. Wie sehr sie sich dagegen als Teil der staatlichen Leitungsstruktur begriffen, wurde symbolhaft daran deutlich, daß die

¹ Vgl. Hoffer 1992.

Vereinbarung zwischen den streikenden Bergleuten des Kusbass und dem Staat auf der einen Seite von den Vertretern des Streikkomitees und auf der anderen Seite vom Ministerpräsidenten, dem Kohleminister und dem WZSPS-Vorsitzenden unterschrieben wurde.²

Nach dem gescheiterten Putsch im August 1991 wurde die KPdSU verboten und ihr Vermögen beschlagnahmt, der Komsomol wurde aufgelöst, und auch die anderen pseudo-gesellschaftlichen Organisationen des sowjetischen Systems verschwanden oder versanken in der Bedeutungslosigkeit. Lediglich die Gewerkschaften blieben bestehen – obwohl der Anführer der Putschisten, Genadij Janajew, 1990 Vorsitzender des WZSPS gewesen war – und konnten auch ihr umfangreiches Vermögen behalten. Dabei bewahrte nicht die politische Stärke, sondern wohl eher ihre praktische Funktion als Teil staatlicher und betrieblicher Sozialadministration die Gewerkschaften vor der Auflösung.

Aufgrund der veränderten politischen Landschaft wurden die Gewerkschaften tatsächlich unabhängig von Staat und Partei. Auf der Betriebsebene nahm gleichzeitig die Abhängigkeit von den Direktoren zu, da diese durch den weitgehenden Wegfall der realen wirtschaftlichen und politischen Kontrolle durch Partei und Staat zu faktischen Alleinherrschern in den Betrieben wurden.

1.1 Neue Gesetze und neue Institutionen

Im Verlauf des Reformprozesses büßten die Gewerkschaften viele ihrer quasi staatlichen Funktionen und umfassenden Verwaltungsaufgaben ein. Sie verloren das Recht,

- Gesetzesvorschläge ins Parlament einzubringen;
- bei Verletzung von Arbeitsschutzvorschriften die Produktion anhalten bzw. Betriebe schließen zu können;
- eine gewerkschaftliche Rechts- und Arbeitsschutzinspektion auf Kosten der Sozialversicherung zu finanzieren und bei Verstößen gegen das Arbeitsrecht bzw. Arbeitsschutzrecht Strafen zu verhängen;
- Arbeitsstreitigkeiten zu entscheiden;
- die volle Lohnfortzahlung im Krankheitsfall an die Gewerkschaftsmitgliedschaft zu knüpfen;
- die Sozialversicherung zu verwalten.³

Viele dieser Rechte unterlagen jedoch früher dem Primat der Partei- und Planräson und existierten zum Teil nur pro forma. Nimmt man die Wirklichkeit sowjetischer Betriebe als Maßstab, so waren beispielsweise die Erfolge gewerkschaftlicher Tätigkeit im Bereich des Arbeitsschutzes trotz der weitreichenden Kompetenzen gemessen an internationalen

² Lopotin 1993, 68 ff.

³ Sozialversicherung umfasst im russischen Kontext die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Kosten für Arbeitsschutzinspektion, einmalige Zahlungen bei Geburt eines Kindes oder im Todesfall sowie Aufwendungen für Kuren, Kindererholungslager, Sport- und Kulturaktivitäten der Betriebe etc. Der Versicherungsbeitrag beträgt 5,4% des Lohnfonds. Diese Mittel wurden früher unmittelbar von den Gewerkschaften verwaltet.

Standards eher bescheiden. Trotz zum Teil lebensgefährlicher Produktionsbedingungen wurde beispielsweise vom Recht der Betriebsstillegungen kaum jemals Gebrauch gemacht.⁴

Während man daher darüber streiten kann, wie viele reale Vertretungsrechte die Gewerkschaften denn tatsächlich einbüßten, kann kein Zweifel bestehen, daß sie organisatorisch und finanziell stark geschwächt wurden. Mit der Entkopplung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und der Gewerkschaftsmitgliedschaft verloren die Gewerkschaften den einfachen administrativen Hebel zur gleichsam automatischen Mitgliederrekrutierung. Der Verlust umfangreicher Verwaltungsfunktionen im Bereich des Arbeitsschutzes und der Sozialversicherung hatte eine erhebliche Verkleinerung des Gewerkschaftsapparats zur Folge. Die Gewerkschaften mußten zumindest auf überbetrieblicher Ebene wesentliche Felder ihrer bisherigen Tätigkeit abgeben und verloren den Zugriff auf die finanziellen Ressourcen der Sozialversicherung, die ihnen die Durchführung zahlreicher sozio-kultureller Maßnahmen ermöglicht und wahrscheinlich auch teilweise der Finanzierung des Gewerkschaftsapparats gedient hatten.

Auf der anderen Seite eröffneten neue gesetzliche Regelungen den Gewerkschaften auch neue Betätigungsfelder. Mit dem Gesetz über Unternehmen und unternehmerische Tätigkeit aus dem Jahre 1990 bekamen die Leiter von Betrieben aller Eigentumsformen unternehmerische Entscheidungsfreiheit über Investitionen, Preisbildung, Entlohnung, Einstellungen und Entlassungen etc.⁵ Die zentrale Lohnfestsetzung wurde abgeschafft. Damit war de facto für die Gewerkschaften zumindest auf Betriebsebene ein Gegenpart für Kollektivverhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen geschaffen.

Parallel zu den Wirtschaftsreformen wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für sozialpartnerschaftliche Regelungen und Institutionen in einer Marktwirtschaft geschaffen und kontinuierlich modifiziert.

Arbeitsrechtliche Neuregelungen während der Reformphase

Gesetzliche Vorschrift	Erlassen	Geändert
Ukas über die Gewährleistung der Rechte der Gewerkschaften unter den Bedingungen des Übergangs zur Marktwirtschaft	26.10.1991	
Ukas über Sozialpartnerschaft und die Lösung von Arbeitskonflikten	15.11.1991	
Ukas über die Schaffung einer russischen dreiseitigen Kommission zur Regulierung der Sozial- und Arbeitsbeziehungen	24.1.1992	21.1.1997
Gesetz über Kollektivverträge und -vereinbarungen	11.3.1992	24.11.1995
Kodeks Truda	25.9.1992	18.5.1995
Grundlegende Gesetze der Russischen Föderation zum Arbeitsschutz	6.8.1993	18.6.1995
Gesetz über die Entscheidung kollektiver Arbeitskonflikte	20.10.1995	
Gesetz über Gewerkschaften, Rechte und Garantien ihrer Tätigkeit	8.12.1995	
Erlaß über den Dienst zur Regulierung von kollektiven Arbeitskonflikten	15.4.1996	

⁴ Gemessen an den heutigen Arbeitsschutzbedingungen in russischen Betrieben können die Gewerkschaften allerdings zu Recht behaupten, daß sich die Lage gegenüber früher verschlechtert hat.

⁵ Profizdat 1993, 3-36.

Ohne die Gesetze im einzelnen analysieren zu wollen, kann festgestellt werden:

1. Das Streikrecht wurde in der Verfassung verankert.
2. Streiks sind jedoch nur nach dem Scheitern eines gesetzlich vorgeschriebenen mehrstufigen Schlichtungsverfahrens zulässig.
3. Aussperrung ist unter allen Umständen gesetzlich verboten.
4. Durch die dreiseitigen Kommissionen (siehe unten) wurde der institutionelle Rahmen für drittelparitätische Konsultationen und Vereinbarungen auf föderaler, regionaler und örtlicher Ebene sowie für die Industriebranchen geschaffen.
5. Die Gewerkschaften und Arbeitgeber haben das Recht, selbständig Tarif- und Kollektivverhandlungen führen zu können.
6. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, unabhängig von der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder mit Gewerkschaften in Kollektivverhandlungen einzutreten, wenn letztere dies wünschen.
7. Die Gegnerfreiheit der Tarifpartner ist gesetzlich verankert.⁶ Arbeitnehmer dürfen in den Tarifverhandlungen nicht durch einen Arbeitgeber vertreten sein.
8. Gewerkschaftsfunktionäre genießen Kündigungsschutz; die Betriebe haben den Gewerkschaftskomitees die für ihre Arbeit erforderlichen Räumlichkeiten, Büroausstattung, Transport etc. bereitzustellen.

Es ist außer Zweifel, daß im großen und ganzen ein arbeitsrechtlicher Rahmen geschaffen wurde, der den Aufbau sozialpartnerschaftlicher Strukturen ermöglicht und Gewerkschaften grundsätzlich als positiven Gestaltungsfaktor in den Sozial- und Arbeitsbeziehungen anerkennt. Angesichts der weitgehend neoliberal dominierten Diskussion über den Wirtschaftsreformprozeß ist dies keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Inwieweit dies dem Bedürfnis der Modernisierer entsprang, präventiv Strukturen für die Kanalisierung möglicher sozialer Spannungen zu schaffen, und inwieweit es sich um Erfolge gewerkschaftlicher Lobbypolitik oder eine Nachwirkung der mächtigen Bergarbeiterstreiks handelt, ist schwer zu beurteilen.

Während die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Sozialpartner abgesteckt wurden, hat der Gesetzgeber weitgehend darauf verzichtet, die Arbeitsbedingungen selbst zu gestalten. Gesetzlich wurden lediglich Mindeststandards fixiert und alles andere dem Verhandlungsprozeß zwischen den Sozialpartnern übertragen. Dies ist eine Abkehr von der sowjetischen Praxis, bei der die Arbeitsbeziehungen in hohem Maße durch zentrale Vorgaben im Bereich der Bezahlung, des Urlaubs, der Arbeitszeit und der Eingruppierung strukturiert wurden.

Dies ist effizient und sozialpolitisch vertretbar, wenn die Arbeitsgerichtsbarkeit funktioniert und es handlungsfähige Sozialpartner gibt, die für die Masse der Arbeitnehmer Arbeitsbedingungen kollektivvertraglich regeln können. Dies ist in Rußland jedoch nicht der Fall. Die Gewerkschaften haben kaum betriebliche Durchsetzungsmacht, und die Betriebsleitungen sehen keine Notwendigkeit, sich in Arbeitgeberverbänden zusammenzuschließen und überbetriebliche Kollektivvereinbarungen anzuerkennen. Bisher

⁶ Dies ist im russischen Kontext besonders wichtig, da traditionell auch die Betriebsdirektoren Gewerkschaftsmitglieder waren und betriebliches Leitungspersonal zum Teil auch Gewerkschaftsfunktionen bekleidete.

waren die Gewerkschaften bei der Einflußnahme auf die arbeitsrechtliche Gesetzgebung erheblich erfolgreicher als bei der Umsetzung der rechtlichen Mitgestaltungsmöglichkeiten in die Praxis. Gerade in der russischen Provinz liegen zwischen Rechtsvorschriften und Rechtswirklichkeit oft Welten.

2. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Reformperiode

Das Bruttosozialprodukt ist seit 1990 Jahr für Jahr gesunken. Die Realeinkommen liegen ca. 30% unter dem Niveau von 1990. Reallöhne und Renten sind noch stärker gefallen, da ihr Anteil am Volkseinkommen in dieser Zeit um fast 40% zurückgegangen ist. Ein Viertel der Bevölkerung lebt unter dem Existenzminimum. Die Lebenserwartung ist um vier Jahre gefallen und beträgt für Männer zur Zeit 58 Jahre.⁷

Die Preisfreigabe hat eine wesentliche Säule des sowjetischen Sozialstaats über Nacht beseitigt, und die Inflation hat die Ersparnisse der Bevölkerung vernichtet. Die kostenlose Gesundheitsversorgung steht in vielen Fällen nur noch auf dem Papier. Das Rentensystem bewegt sich aufgrund der Wirtschaftskrise und der desolaten Steuermoral am Rande des Zusammenbruchs, und die neue Arbeitslosenversicherung ist in vielen Regionen zahlungsunfähig.

Die Betriebe befreien sich mehr und mehr von ihren allgemeinen Versorgungsfunktionen, so daß auch die betriebszentrierte soziale Sicherung erodiert. Die Direktoren sind sowohl von den politischen als auch den ökonomisch-strukturellen Zwängen befreit, eine umfassende soziale Infrastruktur für die Mitarbeiter vorzuhalten. Sowohl das politische Gebot der Vollbeschäftigung als auch – und dies ist zweifellos gewichtiger – der aus der Logik einer shortage economy resultierende permanente Arbeitskräftemangel, der den Arbeitnehmern trotz fehlender Gewerkschaften zumindest in größeren Städten eine starke individuelle Verhandlungsposition gab, besteht nicht mehr.

Die Zahl der Arbeitslosen und Unterbeschäftigten ist kontinuierlich angestiegen. Arbeitsplatzwechsel sind häufig, und die Mobilität ist trotz des begrenzten Wohnungsmarktes erstaunlich hoch. Löhne und Arbeitszeiten sind extrem flexibel.

Der plötzlich Wegfall der jahrzehntelangen Vollbeschäftigungsgarantie hat bei den Arbeitnehmern starke Verunsicherung und die Bereitschaft zur Überanpassung ausgelöst. Die unter der Oberfläche eines betrieblichen Kollektivismus existierende Vereinzelung der Menschen tritt unter der Drohung der Arbeitslosigkeit stärker zutage. Kollektive Gegenwehr oder Solidarität als Reaktion auf die drohende Arbeitslosigkeit sind dagegen äußerst selten, wie nachfolgende Tabelle zeigt.

⁷ Goskomstat 1996c, 12.

Wie hat drohende Arbeitslosigkeit, die Angst, die Arbeitsstelle zu verlieren, das Verhalten der Menschen in Ihrem Kollektiv beeinflußt?⁸	
Die Entfremdung zwischen den Menschen hat zugenommen, "jeder steht für sich selber".	19,9
Konflikte, die mit dem Kampf um den Erhalt der Arbeitsstelle verbunden sind, haben zugenommen.	15,5
Die Menschen haben begonnen, sich nach einer anderen Arbeitsstelle umzusehen und verlassen den Betrieb, bevor sie arbeitslos werden.	21,7
Viele Menschen haben begonnen, sich verstärkt um das Wohlwollen des Managements zu bemühen, seine Unterstützung zu gewinnen.	12,2
Die Menschen haben begonnen, toleranter miteinander umzugehen.	5,5
Die Solidarität im Kollektiv wurde größer.	1,4
Kollektive Aktionen gegen Entlassungen werden organisiert.	1,1
Die Menschen begannen, besser zu arbeiten.	5,1
anderes	0,9
keinerlei Einfluß	19,9
schwer zu sagen	29,2
keine Antwort	0

2.1 Einkommensentwicklung⁹

Während die Realeinkommen, nachdem sie 1992 auf 52% des Vorjahresniveaus abgestürzt waren, inzwischen auf etwa 70% des Niveaus von 1991 angestiegen sind, sanken die Real-löhne weiter und betrugen Ende 1996 nur noch 43,9% des Niveaus von 1990.¹⁰

⁸ VCIOM, 2/1997, 87.

⁹ Die statistischen Daten über die Einkommensentwicklung beruhen in einem erheblichen Maße auf Befragungen und Schätzungen, da die umfangreiche informelle Ökonomie statistisch schwer erfaßt werden kann und Steuerhinterziehung gängige Praxis ist. Der starke Rückgang der Lohneinkommen erklärt sich zum Teil hieraus. Die Unternehmen haben, um Steuern und die 40% Sozialabgaben zu sparen, einen hohen Anreiz, Löhne in der einen oder anderen Form schwarz auszuzahlen. Diese Lohneinkommen werden zwar auf der Verwendungsseite durch Erfassung und Schätzung von Konsumausgaben und Ersparnissen mit erfaßt, aber in der Einkommensstatistik werden sie dann unter Einkommen aus Unternehmertätigkeit oder sonstige Quellen ausgewiesen.

Während Meinungsumfragen in etwa die Goskomstatzahlen bei der Lohnentwicklung bestätigen, sind die Auskünfte beim Pro-Kopf-Einkommen 40% niedriger als bei Goskomstat (VCIOM, 1/1997, 50). Dies kann sowohl an einer überhöhten Schätzung der Schattenökonomie durch Goskomstat als auch an einer sehr ungleichen Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen liegen. So werden insbesondere Spitzeneinkommen bei Befragungen häufig nicht erfaßt, während sie wahrscheinlich einen erheblich Anteil bei den Luxusimporten und den hohen Dollarverkäufen der Zentralbank ausmachen, die in die makroökonomische Einkommensbestimmung durch Goskomstat Eingang finden.

¹⁰ Der Vergleich überzeichnet den Realeinkommensverlust, da aufgrund des allgemeinen Mangels 1991 viele Waren gar nicht oder nicht zu den offiziellen Preisen zur Verfügung standen. Weiterhin ist die Verfügbarkeit von höherwertigen Importgütern und das Verschwinden der Warteschlangen zweifellos für die Verbraucher ein Wohlfahrtsgewinn. Die Lohneinkommen lagen 1996 ca. 25% unter dem Niveau von 1985 – als noch kaum von einer zurückgestauten Inflation gesprochen werden konnte.

Einkommensentwicklung seit 1990¹¹

Jahr	Realeinkommen		Löhne		Renten	
	in % des Vorjahres	Index 1990=100	in % des Vorjahres	Index 1990=100	in % des Vorjahres	Index 1990=100
1990		100		100		100
1991	116	116	97	97	97	97
1992	52	60,3	67	65	52	50,4
1993	116	70	100,4	65,3	131	66,1
1994	113	79,1	89	58,1	94	62,1
1995	87	68,8	72	41,8	81	50,3
1996	100	68,8	105	43,9	109	54,8
1997	104	71,6	101	44,3	104	57

Unberücksichtigt bleibt in dieser Statistik der kontinuierliche Anstieg der Lohnrückstände, der inzwischen fast ein Monatsgehalt der gesamten Volkswirtschaft beträgt. Der Anteil der offiziellen Lohneinkommen am Volkseinkommen ist daher wahrscheinlich real auch 1996 nicht gestiegen.

Entwicklung der Lohnrückstände¹² (Bill. Rubel)

1. Jan. des jeweiligen Jahres	In- dustrie	Land- wirtschaft	Bau	Trans- port	Bil- dung	Kultur	Gesund- heit	Wissen- schaft	ins- gesamt	Summe als Anzahl der monatlichen Durchschnitts- gehälter (Mio.)
1993									28,8	1,87
1994	364	287	115						766	5,71
1995	2.170	1.301	729						4.200	13,88
1996	7.734	2.571	1.941	1.134					13.380	21,08
1997	22.149	5.913	6.284	4.025	4.467	482	2.567	1.081	47.151	53,75
31.03.1997	24.941	6.210	7.163	3.709	5.384	583	3.056	1.204	52.669	60,95

Nach Meinungsumfragen sind immer mehr Menschen von der Nichtzahlung der Löhne betroffen. 29% aller Befragten bekamen ihr Gehalt pünktlich und im vollen Umfang ausgezahlt, während 38,5% überhaupt keine Lohnzahlungen erhielten.¹³ Allerdings ist das Ausmaß der Lohnrückstände in den einzelnen Branchen und Regionen sehr unterschiedlich. 43% der Lohnrückstände konzentrieren sich auf zehn Gebiete der Russischen Föderation. Während die Lohnrückstände pro Einwohner im Gebiet Nowgorod 101.000 Rubel betragen, belaufen sie sich in Kemerowo auf 1.070.000 und in der Republik Sacha auf 1.741.000 Rubel pro Kopf.

¹¹ Quellen: Goskomstat 1995a, Goskomstat 1996a, Goskomstat 1996b, Goskomstat 1997a und eigene Berechnungen.

¹² Die Zahlen der einzelnen Jahre sind nicht völlig vergleichbar, weil Goskomstat erst seit 1996 die Lohnrückstände in acht Sektoren der Volkswirtschaft ausweist. Quellen: Goskomstat 1995a, Goskomstat 1996a, Goskomstat 1996b, Goskomstat, 1997a, Goskomstat, 1997b, Rabočij centr ekonomičeskich reform III, 1996 und eigene Berechnungen.

¹³ VCIOM, 1/1997, 50.

Besonders hoch sind die Lohnrückstände bei den Bergleuten, die aufgrund ihrer Militanz zwar immer wieder Lohnerhöhungen versprochen, aber in Wirklichkeit nur zu einem geringeren Teil ausgezahlt bekamen.

Die starke Verlagerung der Einkommensverteilung zugunsten der Unternehmereinkommen und eine gestiegene Einkommensdifferenzierung bei den Lohneinkommensbeziehern sind weitere Indikatoren für eine geringe bis marginale Gestaltungskraft gewerkschaftlicher Tarifpolitik in den vergangenen Jahren.

Einkommensverteilung (in %)¹⁴

	Unternehmereinkommen	Lohneinkommen	Transferzahlungen
1992	16,1	69,9	14,0
1996	43,8	43,4	12,4

**Verteilung der Gesamtlohnsumme auf jeweils 20% der Arbeitnehmer
geordnet nach Lohnhöhe¹⁵**

	1. Gruppe ¹⁶	2. Gruppe	3. Gruppe	4. Gruppe	5. Gruppe ¹⁷
Sept. 1991	7,7	12,6	16,9	22,9	39,9
April 1995	3,9	8,6	14,2	22,6	50,7

Die Gewerkschaften waren nicht in der Lage, den Rückgang der Reallöhne zu stoppen. Außerhalb des Bergbaus ist kaum der Versuch gemacht worden, dies zu verhindern. Um die Lohnhöhe sind keine größeren Arbeitskämpfe geführt worden. Bei völligem Ausbleiben der Lohnzahlungen hat es vereinzelt Proteste bis hin zu Hungerstreiks und kurze betriebliche Streikaktionen gegeben, aber dies waren häufig eher spontane Proteste oder verzweifelte Aktionen einzelner Belegschaften und keine organisierten gewerkschaftlichen Streikaktionen. Die alten Gewerkschaften haben 1995, 1996 und 1997 zwar landesweite Protesttage für Lohn und Beschäftigung durchgeführt, aber sie waren nicht in der Lage oder nicht gewillt, diese Demonstrationen zu wirklichen Arbeitskampfmaßnahmen auszuweiten – obwohl die Arbeitnehmer wieder und wieder mit Versprechungen getröstet worden sind und sowohl der Staat als auch die Arbeitgeber in vielen Fällen ihrer elementaren Verpflichtung zur Lohnzahlung nicht nachgekommen waren.

2.2 Beschäftigung

Die registrierte Arbeitslosigkeit ist mit 2,5%¹⁸ gemessen am Rückgang des BIP um 42% niedrig. Dies ist allerdings kein Indikator für fehlenden Strukturwandel. Zum einen ist die tat-

¹⁴ Die Entwicklung ist statistisch überzeichnet, weil Unternehmereinkommen in der Statistik die Residualgröße ist und hier die geschätzten Schatteneinkünfte einfließen. Andererseits läßt die Verteilungsstatistik darauf schließen, daß es eine erhebliche Konzentration der Einkommen in wenigen Händen gibt. Das obere Fünftel der Bevölkerung verfügt über 44,7% des Einkommens, während auf das untere Fünftel 6,5% entfallen. Quellen: Goskomstat 1996a, Goskomstat 1996b.

¹⁵ Quelle: Goskomstat 1996d, 43.

¹⁶ 20% Arbeitnehmer mit den niedrigsten Einkommen.

¹⁷ 20% Arbeitnehmer mit den höchsten Einkommen.

sächliche Arbeitslosigkeit erheblich höher als die registrierte, und zum anderen sind starke Verschiebungen auf einem de facto nahezu unregulierten und sehr flexiblen Arbeitsmarkt feststellbar.

Goskomstat ermittelt eine Arbeitslosenrate gemäß den ILO-Kriterien von 9,3%.¹⁹ Ein wesentlicher Grund für die geringe Zahl registrierter Arbeitsloser dürfte das niedrige Niveau der Arbeitslosenunterstützung sein. 1995 betrug das durchschnittliche Arbeitslosengeld 30% des Existenzminimums bzw. 15% des Durchschnittslohns. Die Hälfte der Arbeitslosen war überhaupt nicht anspruchsberechtigt, und von den Unterstützungsbeziehern bekamen 49,2% die minimale Unterstützung, die etwa 15% des Existenzminimums beträgt.²⁰ Seit Herbst 1995 ist der Beschäftigungsfonds aufgrund der allgemeinen Zahlungsunfähigkeit nicht in der Lage, in Krisenregionen die bescheidenen Unterstützungszahlungen zu leisten. Der Zahlungsrückstand beträgt zum Teil vier bis sechs Monate. Das Sinken der offiziellen Arbeitslosenzahl von 2,771 Millionen auf 2,506 Millionen im Jahre 1996²¹ ist daher eher der völlig unzureichenden Arbeitslosenunterstützung als der Verbesserung am Arbeitsmarkt geschuldet.

Die unzureichende soziale Sicherung bedeutet eine Verlagerung des Kräfteverhältnisses am Arbeitsmarkt zugunsten der Arbeitgeber. Sie können weitgehend uneingeschränkt die Bedingungen am Arbeitsmarkt bestimmen. Die Löhne sind in Krisenbranchen um 70 bis 80% gesunken. Millionen Menschen arbeiten kurz. Die individuelle Mobilität nahm notgedrungen zu. Die Fluktuationsrate wuchs von 14%²² während der Sowjetzeit auf 25 bis 27% in den Jahren 1992-1995²³ an. Bis zu 30% der Bevölkerung gehen nach Meinungsumfragen und Expertenschätzungen einer Zweitbeschäftigung²⁴ nach, und zwischen 30 und 50% verbessern ihre Versorgung aus ihren eigenen Gärten.²⁵ Nichtformelle Beschäftigung, bei der die Arbeitsbedingungen informell zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer fixiert werden, ist weit verbreitet.

In den meisten Großbetrieben hat zwischen 1990 und 1994 ein massiver Personalabbau von 30% und mehr stattgefunden.²⁶ Nach Auskunft des Gebietsvorsitzenden der Gewerkschaften in Nowgorod arbeiten heute beispielsweise in der Radio- und Elektronikindustrie des Gebietes nur noch 9.000 der ehemals 60.000 Beschäftigten. In der gesamten Industrie gab es zwischen 1992-1995 einen Beschäftigtenrückgang von 19,2%, in der Wissenschaft von 21%, während die Beschäftigung im Handel um 16% und bei den kommerziellen Dienstleistungen um 13% gestiegen ist.²⁷ Es findet nicht nur eine Abwanderung aus der Großindustrie, sondern auch eine Wanderungsbewegung innerhalb der Industrie statt. Die Beschäftigung in den

¹⁸ Goskomstat 1996b.

¹⁹ Goskomstat 1996b.

²⁰ Četvernina 1997, 102.

²¹ Goskomstat 1996b.

²² OECD 1995, 108.

²³ Gimpelson 1997, 126.

²⁴ Chibovskaja 1996, 24.

²⁵ VCIOM 5/1994, Moskau, 61.

²⁶ Četvernina 1995, 7.

²⁷ Rabočij centr èkonomičeskich reform II 1996, 162.

Krisenbranchen sinkt, während sie in den wirtschaftlich nicht so stark gebeutelten Branchen stabil ist oder sogar steigt. Trotz dieser Veränderungen dürfte aufgrund des bereits zu sowjetischen Zeiten vorhandenen hohen Personalbestandes und des starken Produktionsrückgangs nach wie vor in vielen Betrieben ein Personalüberhang bestehen. Durch die Absenkung der Reallöhne oder die Verkürzung der Arbeitszeit ist die Kostenbelastung durch diese Beschäftigten für die Betriebe häufig nicht sehr erheblich.

Die Arbeitgeber setzen den Personalabbau nicht durch direkte Kündigungen, sondern mittels Lohnsenkungen durch. Dies scheint für sie aufgrund verschiedener gesetzlicher Regelungen und im Sinne einer Vermeidung offener Konflikte mit der Belegschaft der einfachere Weg zu sein, insbesondere dann, wenn nicht die Modernisierung des Betriebes, sondern die Ausnutzung der Verfügungsgewalt über das Betriebsvermögen zur persönlichen Bereicherung das vornehmliche Ziel ist.

Eine solche Personalpolitik ist für die Zukunft der Betriebe gefährlich. Die jungen und qualifizierten Arbeitskräfte wandern ab, während die schlechter qualifizierten, weniger flexiblen oder faulen Mitarbeiter in den Betrieben bleiben. Das verbleibende Qualifikationspotential erschwert eine Umstrukturierung der Betriebe. Die Wahrscheinlichkeit von Bankrott und Betriebsschließung nimmt zu. Es gibt allerdings zumindest anekdotische Beweise, daß sich Betriebe teilweise bemühen, durch einen betriebsinternen Arbeitsmarkt mit hoher Lohnspreizung qualifizierte Kernbelegschaften zu halten. Während ein qualifizierter und disziplinierter Kern der Belegschaft arbeitet und Geld verdient, bekommen weniger wichtige Teile der Belegschaft einen Niedriglohn oder werden in unbezahlten Zwangsurlaub geschickt.

Der starke Rückgang der Investitionsquote legt die Vermutung nahe, daß insgesamt das jetzige Einkommens- und Beschäftigungsniveau auf Kosten der vorhandenen Substanz erhalten wird. Zwar ist eine Verlagerung der Investitionstätigkeit in neue Sektoren feststellbar, aber das Gesamtvolumen ist viel zu niedrig, um Beschäftigung und Einkommen für Millionen Menschen zu bieten, die in niedergehenden Industrien und abgelegenen Regionen arbeiten und leben.

Die Gewerkschaften stehen aufgrund dieser Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt vor großen Herausforderungen. Die überwältigende Mehrheit der Mitglieder der alten Gewerkschaften arbeitet in Branchen und Betrieben mit schwindender Beschäftigtenzahl und sinkenden Löhnen, während die 8,8 Millionen Beschäftigten in den neuen Kleinbetrieben weitgehend unorganisiert bleiben. Die niedrige Investitionsrate läßt einen starken Abbau weiterer Industriearbeitsplätze wahrscheinlich erscheinen. Die schleichende Auszehrung der Belegschaften und Betriebe verschlechtert die Zukunftschancen der Restbelegschaften, weil diese Form des Belegschaftsabbaus oft nicht mit betrieblicher Modernisierung und Rationalisierung einhergeht. Aufgrund des hohen Personalüberhangs in den Betrieben droht jedem Arbeitnehmer die Entlassung, wenn er, etwa durch reale gewerkschaftliche Aktivitäten, der Leitung unangenehm auffällt.

Entwicklung der Investitionsrate²⁸

	Bruttoinvestitionen in % des BIP	BIP in % des Vorjahres	Realeinkommen in % des Vorjahres	Investitionen in % des Vorjahres	Investitionen Index 1991=100
1990	38,7	–	–	–	117,6
1991	15,1	95	116	85	100
1992	14,0	85,5	52	60	60
1993	15,8	91,3	116	88	52,8
1994	17,8	87,4	113	76	40,1
1995	15,1	96	87	87	34,1
1996	16,4	94	100	82	28,6

2.3 Der sowjetische Betrieb, Privatisierung und Gewerkschaften

Aufgrund der spezifischen Form der betriebszentrierten sowjetischen Urbanisierung wurden große Teile der kommunalen Infrastruktur von den Betrieben bereitgestellt und unterhalten. Die paternalistische Rolle des Staates wurde gerade in der Provinz über die umfassende Versorgungsfunktion der Betriebe verwirklicht. Die Abhängigkeit vom Betrieb war insbesondere in monostrukturierten Industrieregionen von fast feudalem Ausmaß. Die Integration der Individuen in die Gesellschaft fand über die Betriebe statt. In Gesellschaften sowjetischen Typs bildeten die Betriebe vermutlich die Hauptverbindung zwischen dem einzelnen und der Gesellschaft. Dies bedeutete, daß der Betrieb im Leben des durchschnittlichen Sowjetbürgers eine entscheidende Rolle spielte, indem er nicht nur die materiellen Bedürfnisse befriedigte, sondern auch Freizeitaktivitäten organisierte. Personelle Probleme wurden diskutiert, und die Menschen wurden durch den Betrieb versorgt, weit mehr, als sie es jemals im Westen wurden. Wohnungen, kommunale Dienstleistungen, Ferienunterbringungen, Kinderhorte, Kliniken, Lebensmittelversorgung wurden in vielen Regionen durch die Betriebe organisiert. Aus diesem Grunde bedeuten Arbeitslosigkeit und geplante Schließungen eine weitaus größere Bedrohung für die Existenz eines Arbeitnehmers, als das im Westen der Fall ist.

Die Wohnungsversorgung war dabei der wichtigste und teuerste Teil des Naturallohns.²⁹ Im Falle eines Arbeitsplatzwechsels verloren Arbeitnehmer die Anwartschaft. Die zahlreichen betrieblichen Wartelisten (Ferienplatz, Auto, Wohnung) dienten Betriebsleitung und Abteilungsleiter angesichts der vergleichsweise egalitären Geldlöhne als Leistungsanreize und

²⁸ Der Investitionseinbruch erfolgte bereits 1991. Die relative Konstanz des Investitionsanteils am BIP bei gleichzeitig erheblich stärkerem Absinken der Investitionen ergibt sich aus der unterschiedlichen Inflationsrate für Investitions- und Konsumgüter; letztere stiegen bereits 1991 viel schneller als die häufig noch preisgebundenen Investitionsgüter. Während 1992 die Konsumgüterpreise um 2.600% stiegen, erhöhten sich die Preise für Investitionen nur um 1.600%. In den darauffolgenden Jahren lag die Inflationsrate bei den Anlageinvestitionen immer erheblich über dem Konsumgüterpreisindex. Quellen: Goskomstat 1995a, Goskomstat 1996a, Goskomstat 1996b, Rabočij centr èkonomičeskich reform III 1996, eigene Berechnungen.

²⁹ Nach einer OECD-Studie betrugen die Kosten für betriebliche Sozialleistungen zwischen 5 und 40% der Lohnkosten. Die Hälfte hiervon entfiel auf die betriebliche Wohnungsversorgung (OECD 1995, 118). Selbst 1996, als das System der kostenlosen Wohnungszuteilung schon weitgehend der Vergangenheit angehörte, standen noch 7 Millionen der 40 Millionen russischen Familien auf Wartelisten für eine (neue) Wohnung. Quelle: Goskomstat 1996b.

Kontrollinstrumente. 1990 waren daher auch 41,7%³⁰ des Wohnungsbestandes Eigentum der Betriebe. Mit der Preisfreigabe und dem Ende der shortage economy entfiel die Notwendigkeit betrieblicher Wohnraumversorgung, um knappe Arbeitskräfte zu binden. Viele Betriebe wurden bereits ohne ihren Wohnungsbestand privatisiert, und die Wohnungen wurden entweder den Kommunen oder den Mietern übergeben. 1996 waren weniger als 8% des Wohnungsbestandes im Eigentum der Betriebe.³¹

Die Versorgungsfunktion war eine wesentliche Eigenschaft sowjetischer Betriebe, die in der Diskussion zum Teil zu einer nostalgischen Verklärung des sowjetischen Betriebspaternalismus verleitet. Der informell-menschliche Umgang von sowjetischen Direktoren mit ihren Arbeitnehmern ist kein Vergleich zu der funktionalen Distanz zwischen Management und Arbeitern in westlichen Betrieben. Aber der zum Teil fast familiäre Umgangston zwischen dem Genossen Direktor und dem Genossen Arbeiter änderte nichts an der Existenz streng hierarchischer Entscheidungsstrukturen und einer fast absolutistischen Konzentration der Macht in den Händen des Generaldirektors. Das von Stalin durchgesetzte Ein-Mann-Führungsprinzip bedeutete Konzentration von Macht (nach unten) und Verantwortung (nach oben) in den Händen des Direktors. Es entwickelte sich eine spezifische Betriebskultur, die gleichzeitig paternalistisch-familiär und menschenverachtend repressiv war. Die schrankenlose Macht der Direktoren wurde lediglich durch die vertikalen Kontrollinstanzen (Ministerien, Partei) und die Präsenz der Partei im Betrieb eingeschränkt.

Die Gewerkschaften waren wie im Staat so auch im Betrieb Teil der administrativen Herrschaftsstruktur. Sie hatten dabei eine akklamatorisch-ideologische und eine administrativ-praktische Funktion. Schon historisch waren Gewerkschaften ein unabdingbares ideologisches Element des Arbeiter- und Bauernstaates. Sie hatten nach innen und außen zu dokumentieren, daß die arbeitenden Menschen im Sozialismus durch mächtige Gewerkschaften vertreten waren. Ihre ideologische Bedeutung war allerdings immer weit geringer als die Funktion von Partei und Komsomol. Insbesondere in der Phase der ideologischen Sklerose der siebziger und achtziger Jahre verlor die ideologische Funktion (Transmissionsriemen der Partei, Schule des Kommunismus, sozialistischer Wettbewerb) mehr und mehr an realer Bedeutung, und die Administration sozialer Versorgungsleistungen wurde auf staatlicher und betrieblicher Ebene zur eigentlichen Aufgabe.

Gewerkschaftliche Leitungsfunktionen waren dabei Teil des von der Partei kontrollierten Nomenklaturensystems, d.h. Gewerkschaftsfunktionäre waren integrierter Bestandteil der staatlichen Leitungselite, und Jobrotationen zwischen Partei-, Staats-, Gewerkschafts- und Wirtschaftsfunktionen waren innerhalb des persönlichen Karriereverlaufs keine Seltenheit. Von ihrem Status und von ihrem Selbstverständnis gehörten die Gewerkschaftsfunktionäre zu den 'Natschalniki' (Vorgesetzten) und nicht zu den Arbeitern. Die Gewerkschaften hatten innerhalb der Hierarchie sowjetischer Institutionen allerdings ein vergleichsweise niedriges Pre-

³⁰ World Bank 1995, Table 3-8.

³¹ Goskomstat 1996b.

stige. In der informellen Bezeichnung des Gewerkschaftsapparats als "Friedhof für Parteimitarbeiter" kam dieses geringe Ansehen deutlich zum Ausdruck.³²

Auf betrieblicher Ebene oblagen den Gewerkschaften vor allem in den größeren Betrieben, die über einen eigenen Wohnungsbau und eine umfangreiche Sozialsphäre (Kinderlager, Kindergärten, Sanatorien, Erholungsheime, Kulturpaläste, Sportzentren etc.) verfügten, zahlreiche Verteilungs- und Zuteilungsfunktionen. Das Triugolnik, die Führungstroika aus Betriebsdirektor, Parteisekretär und Gewerkschaftsvorsitzendem, entsprach eher einer ideologischen Idealisierung als der betrieblichen Wirklichkeit. Der Gewerkschaftsvorsitzende hatte eine erheblich schwächere Position als der Direktor oder der Parteisekretär. Im Rahmen einer betrieblichen Karriere war es jedoch nicht ungewöhnlich, erst Abteilungsleiter, dann Gewerkschaftsvorsitzender und danach stellvertretender Direktor zu werden. Die anderen Direktoren und Abteilungsleiter waren im betrieblichen Alltag die Kollegen des Gewerkschaftsvorsitzenden, mit ihnen nahm er in der Direktorenkantine seine Mahlzeiten ein.

Der Gewerkschaftsvorsitzende übte als Untergebener des Generaldirektors in seinem Bereich Macht und Einfluß aus. Entsprechend betrachteten die normalen Arbeiter den Gewerkschaftsvorsitzenden in erster Linie als Teil der Betriebsleitung, an den man sich zu wenden hatte, um bei der Versorgung mit defizitären Gütern und Dienstleistungen berücksichtigt zu werden. Kollektivverträge hatten dagegen eher einen deklarativen Charakter, und ihnen wurde weder von den Direktoren noch den Gewerkschaften, geschweige denn den Belegschaften eine reale Bedeutung zugemessen.

2.3.1 Privatisierung

Die formelle Privatisierung weiter Teile der Volkswirtschaft hat bisher in vielen Fällen nicht zu der erwarteten effektiveren Betriebsführung geführt. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, daß es sich bei der Privatisierung eher um eine Entstaatlichung handelte. Bereits während der Perestroika begann die Übertragung von Entscheidungskompetenz auf die Betriebsebene, ohne eine Klärung der Eigentumsrechte an den Betrieben vorzunehmen, d.h. die Betriebe wurden herrenlos, und ihr weiteres Schicksal lag weitgehend in den Händen der betrieblichen Administration. Dieser fehlten oft nicht nur die nötigen marktwirtschaftlichen Management skills, sondern auch die ökonomischen Ressourcen und das ökonomische Interesse, die betriebliche Restrukturierung umzusetzen. Was als eine Dezentralisierung gedacht war, endete in einem weitgehenden Kontrollverlust.³³ Die sogenannte Nomenklaturprivatisierung³⁴ begann bereits, bevor die von der neuen Regierung forcierte Voucherprivatisierung eingeleitet wurde.

Die Entwicklung in den einzelnen Betrieben hing dabei von einer Menge einzelner Faktoren wie Stärke der regionalen Administration, Kompetenz und Wertorientierung der Betriebslei-

³² Der Vorsitzende des VCSPS, Šalaev, wies sogar auf der 19. Konferenz der KPdSU auf dieses Problem hin: "Es wird sogar versucht, Mitarbeiter, die bisweilen nicht zum Zug kommen können oder sich bei ihrer früheren Arbeit, sei es in der Wirtschaft, in den Sowjets oder in der Partei, etwas zuschulden kommen ließen, in die Gewerkschaftsorgane zu 'vermitteln'". Zitiert nach: Sämtliche Beiträge und Reden der 19. Gesamtsowjetischen Konferenz der KPdSU 1988, 493.

³³ Vgl. Hoffer 1992, 204 ff.

³⁴ 2.000 Betriebe waren bereits vor Beginn des Privatisierungsprogramms privatisiert (OECD 1995, 67).

tungen, technische Ausstattung und Marktchancen des jeweiligen Betriebes sowie Bedeutung des Betriebes für die örtliche oder regionale Wirtschafts- und Sozialstruktur ab. Die zentralen betrieblichen Akteure in dem Entscheidungsprozeß über die Strategie des Betriebes während des obligatorischen Privatisierungsprozesses waren die Direktoren. Das Konzept der Voucherprivatisierung trug dieser Macht der Direktoren Rechnung.

Die 2. Variante³⁵ der drei gesetzlich vorgesehenen Privatisierungsoptionen war die bei weitem häufigste Form der Privatisierung, die in 70% aller Fälle gewählt wurde. Eine der unzutreffendsten Legenden ist dabei die Behauptung, ein Großteil der Betriebe sei hierdurch zu Belegschaftseigentum geworden. Diese Form der Privatisierung war für das Management die geeignetste Variante, die Verfügungsgewalt über die Betriebe zu bekommen.³⁶ Es ist kein Großbetrieb bekannt, in dem eine wirkungsvolle Kontrolle des Managements durch die Belegschaften oder ihre Gewerkschaftskomitees erfolgte³⁷ oder der Genossenschaftsgedanke zum Tragen gekommen wäre. Von der realen Machtverteilung in der sowjetischen Gesellschaft ausgehend, ist kaum vorstellbar, daß ein attraktives Unternehmen nicht von der alten oder neuen Elite privatisiert worden ist, insbesondere auch deshalb, weil die Arbeitskollektive nicht das organisatorische und politische Potential hatten und haben, um den Machtanspruch der alten und neuen Eliten auch nur in Frage zu stellen, geschweige denn sich gegen ihn durchzusetzen.

Zwar sind in privatisierten Großbetrieben zum Teil die Gewerkschaftsvorsitzenden im Vorstand der neuen Aktiengesellschaft vertreten, aber dies ist noch kein Beleg dafür, daß eine reale Arbeitnehmerinteressenvertretung stattfindet. Es ist durchaus möglich, daß es sich bei dem Gewerkschaftsvorsitzenden de facto um das Werksvorstandsmitglied für Sozialfragen handelt. Versuche (etwa bei der Autofabrik SIL), die Arbeitnehmer zu überzeugen, dem Gewerkschaftskomitee das Stimmrecht für ihre Aktien zu übertragen und so eine kollektive Interessenvertretung der Arbeitnehmer auf der Aktionärsversammlung zu ermöglichen, fanden wenig Resonanz. Soweit Betriebe im Privatisierungsprozeß nicht von den ehemaligen Direktoren oder neuen Investoren übernommen wurden, ist im Regelfall davon auszugehen, daß sie nur dann in Arbeitnehmerhand endeten, wenn niemand den maroden Schrott haben wollte.

Während sich in der ersten Zeit der Reformen der sowjetische Betriebspateralismus und die traditionellen Arbeitsbeziehungen aufgrund der allgemeinen Unklarheit über die weitere Entwicklung und eines kulturellen Trägheitsmoments fortsetzten, mehren sich die Anzeichen, daß sich insbesondere die Verhaltensweisen und Prioritäten der Betriebsleitungen wandeln.³⁸ Billige Kredite von der Zentralbank sind nicht mehr zu erwarten, staatliche Subventionen wurden heruntergefahren, und der Arbeitskräftemangel dürfte auf absehbare Zeit der Vergangenheit angehören. Die Betriebe haben daher weder das Geld, noch sehen sie die

³⁵ Gemäß der 2. Variante konnten Arbeiter und Manager 51% der Aktien zum 1,7fachen des am 1. Juli 1992 festgestellten Buchwertes des Unternehmens erwerben (OECD 1995, 72).

³⁶ Vgl. Bit 1995, 120 ff.

³⁷ "On average, employees have no representative at all on the board of directors." OECD 1995, 80.

³⁸ Clarke 1996, 322 ff.

Notwendigkeit, für die Aufrechterhaltung der sozialen Infrastruktur im bisherigen Maße aufzukommen.³⁹

Die Betriebe haben schneller als erwartet – oft gegen den Willen der örtlichen Administration – einen großen Teil ihrer Sozialeinrichtungen an die Kommunen abgegeben oder aber viele Kinderlager, Erholungsheime und Kulturpaläste ungenutzt verfallen lassen.

Dies ist für die Gewerkschaften in den Betrieben ein zentraler Funktions- und Machtverlust. Während die Gewerkschaften 1990 6,284 Millionen Kuren und Erholungsreisen vermittelten und in den eigenen Einrichtungen durchführten, waren es 1995 noch 1,124 Millionen. Bei einer Gesamtbettenzahl von 170.000 dürfte die Auslastung unter 40% liegen. Während der Transformationsphase mußten bereits 500 Kindersportschulen geschlossen werden, und weitere 800 Kinder-Sommer-Lager sind von Schließung bedroht.⁴⁰ Der Finanzierungsbeitrag der Sozialversicherung an den Urlaubsreisen und Kuren sank kontinuierlich von 90% im Jahre 1990 auf 30% im Jahre 1995. 1996 liegt der Unterstützungsbeitrag noch einmal erheblich niedriger.⁴¹

Der Reformprozeß erodiert sowohl auf staatlicher als auch auf betrieblicher Ebene die traditionellen Aufgabenfelder der russischen Gewerkschaften. Es ist daher für sie mittelfristig eine Frage des organisationspolitischen Überlebens, ob es ihnen gelingt, die neuen Aufgabenbereiche der eigenständigen Interessenvertretung und der Kollektivverhandlungen mit Leben zu füllen.

3. Interner Wandel in den Gewerkschaften

Die alten Gewerkschaften müssen ihre Strukturen und Kader für gänzlich neue Herausforderungen qualifizieren und ein neues Image bei den Arbeitnehmern gewinnen. Die neuen Gewerkschaften stehen vor dem Problem, in dem riesigen Land eigenständige Strukturen aufbauen zu müssen. Viele ihrer wenigen betrieblichen Enthusiasten müssen in den Betrieben überhaupt erst um ihre Anerkennung als Gewerkschaft und Verhandlungspartner kämpfen.⁴²

Während die traditionellen Gewerkschaften in der Endphase der Sowjetunion zu den konservativ-bewahrenden Kräften gehörten, war die neue Arbeiterbewegung und hier insbesondere die Bergarbeiterbewegung eine der treibenden Kräfte im Systemwechsel. Die Massenstreiks der Bergleute in den Jahren 1989 und 1990 trugen entscheidend zum Zusammenbruch des sowjetischen Systems bei. Die Arbeiterbewegung war sozusagen der Sargnagel des Arbeiter- und Bauernstaates, aber ihr Einfluß auf den Fortgang der Reformen war gering. Sie war damit organisatorisch und fachlich überfordert. Die Unterstützung des Reformkurses der Regierung,

³⁹ Zweifellos gibt es Fälle, in denen Betriebe aus sozialem Verantwortungsgefühl oder um ihre Verhandlungsposition für Subventionen zu verbessern, umfangreiche Sozialleistungen aufrechterhalten. Dies scheint aber an Bedeutung zu verlieren.

⁴⁰ FNPR 1996a, 153 ff.

⁴¹ Aufgrund der geringen Auslastung und der Unwirtschaftlichkeit vieler Einrichtungen sind zudem die Kosten häufig höher als in qualitativ höherwertigen Hotels in der Türkei oder auf Zypern. Während ein Großteil der durchschnittlichen russischen Arbeitnehmer sich überhaupt keinen Urlaub mehr leisten kann, erholen sich die Wohlhabenderen lieber im Ausland.

⁴² Vgl. Meščerkin 1995b, Hoffer 1995.

der mit großen wirtschaftlichen Härten für die Bergleute verbunden ist, ist zudem nicht geeignet, die Autorität der Unabhängigen Bergarbeitergewerkschaft (NPG) in den Kohlerevieren zu stärken.

Der bisherige Transformationsprozeß hat sich im wesentlichen ohne die Gewerkschaften bzw. an den Gewerkschaften vorbei vollzogen.⁴³ Dies gilt – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – gleichermaßen für die neuen und die alten Gewerkschaften. Es ist ihnen nicht gelungen, auf die zentralen Gestaltungsfragen entscheidenden Einfluß zu nehmen. Auch eine Verzögerung bei einzelnen Reformschritten ist nicht etwa auf eine gewerkschaftliche Obstruktionspolitik zurückzuführen, sondern auf Rivalitäten, Inkompetenz und Korruption innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Führungseliten.

3.1 *Die traditionellen Gewerkschaften*

Die radikalen strukturellen und politischen Veränderungen erfordern von den Gewerkschaften einschneidende Veränderungen. Will der Apparat überleben, muß er unter den neuen Bedingungen eine Funktion für sich finden. Dieser Suchprozeß wird sicherlich nicht dadurch erleichtert, daß der Apparat sowohl nach dem Augustputsch als auch nach den Ereignissen im Oktober 1993 unter dem Damoklesschwert der Auflösung bzw. Vermögenskonfiskation durch den Staat agieren mußte.⁴⁴

Der reformorientierte Teil der Gewerkschaften bemüht sich, die tiefe Krise der Gewerkschaften durch organisatorische Stabilisierung, interne Demokratisierung, personelle

⁴³ Eine Ausnahme ist bis zu einem gewissen Maße der Bergbau, da die Regierung zumindest hier in den ersten Reformjahren Massenstreiks und Proteste befürchtete und deshalb bereit war, Lohnsubventionen zu zahlen oder zumindest zu versprechen, und sich möglicherweise vor einer radikalen Umstrukturierung scheute.

⁴⁴ Nachdem El'cin im August 1991 mit einem Federstrich die KPdSU aufgelöst hatte, lag die Befürchtung nahe, daß auch die Vermögen der anderen quasistaatlichen Organisationen in staatliche Hände übergehen würden. Zum Teil wurde auch von den neuen Gewerkschaften, die zu diesem Zeitpunkt zumindest in der Umgebung des Präsidenten nicht ohne Einfluß waren, die Verstaatlichung des Gewerkschaftsvermögens vorgeschlagen, da sie in der Existenz der Staatsgewerkschaften und ihren finanziellen Möglichkeiten einen wesentlichen Hinderungsgrund für die Entwicklung echter demokratischer Gewerkschaften sahen.

Erneut von Auflösung bedroht war die FNPR im Oktober 1993. In der Auseinandersetzung zwischen Präsident und Oberstem Sowjet hatte die FNPR unter ihrem Vorsitzenden Kločkov sich eindeutig auf die Seite von Chasbulatov und Ruckoj gestellt und zum politischen Generalstreik gegen El'cin aufgerufen. Der Streikaufruf wurde nirgendwo befolgt. Die Telefone der FNPR wurden nach dem Streikaufruf abgeschaltet, Bankkonten wurden gesperrt, und ein Präsidentenukas zur Beschlagnahme des Vermögens war vorbereitet worden. In der damaligen Situation setzte der Vorsitzende der Moskauer Gewerkschaftsföderation, Michail Šmakov, den Rücktritt Kločkovs durch. Bereits am 14. Oktober wählte ein außerordentliches Plenum Michail Šmakov zum neuen Vorsitzenden. In diesem Amt wurde er auf einem außerordentlichen Gewerkschaftskongreß am 28. Oktober bestätigt. Der Kongreß verzichtete darauf, die gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Präsident und Oberstem Sowjet und die Rolle der FNPR in diesem Zusammenhang zu diskutieren. Die Gewerkschaften verzichteten auf eine klare Wahlaussage für die Parlamentswahlen und bekannten sich eindeutig zum Reformprozeß: "Rußland hat seine Wahl getroffen – Marktwirtschaftliche Reformen und Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats. Der Platz der Gewerkschaften muß entsprechend dieser historischen Entscheidung bestimmt werden..." (Šmakov 1993, 6.)

Zwar verloren die Gewerkschaften in dieser Auseinandersetzung das Recht, die staatliche Sozialversicherung zu verwalten, aber durch ihre Distanzierung von der alten Führung und der klaren Bereitschaft, mit El'cin und seiner Regierung zu kooperieren, sicherte der Gewerkschaftsapparat zum zweiten Mal sein organisationspolitisches Überleben.

und programmatische Erneuerung sowie durch Entwicklung von Mobilisierungs- und Aktionsfähigkeit zu überwinden. Er kann sich dabei auf keine Bewegung von unten stützen.

Die Gewerkschaften funktionierten als Teil des Herrschaftsapparates auch intern nach den Prinzipien vertikaler Kontroll- und Kommandostrukturen. Gewerkschaftspolitische Diskussionen fanden im Rahmen der offiziellen Veranstaltungen und Publikationen so gut wie nicht statt. Viele Gewerkschaftsfunktionäre entwickelten daher auch nicht die Kompetenz, offene, aber trotzdem zielgerichtete Diskussionsprozesse zu initiieren und zu strukturieren.

Aufgrund des tiefen und auf jahrzehntelange Erfahrung gegründeten Mißtrauens gegenüber allen institutionellen Regelungen und Garantien versuchen die meisten Menschen, persönlich wichtige Fragen über ein informelles Netz von Freunden und Verwandten zu lösen. Solche Verhaltensorientierungen, der Mangel an sozialem Vertrauen, erschweren den Aufbau transparenter und demokratischer Großorganisationen.

Freiwillige Solidarität jenseits familiärer oder freundschaftlicher Kontakte konnte sich in einer Gesellschaft ohne Assoziationsfreiheit nicht entwickeln. Gewerkschaften, deren Handlungsfähigkeit elementar auf Vertrauen zwischen Unbekannten basiert, müssen daher die Idee gewerkschaftlicher Solidarität neu aufbauen. Dies ist schwierig, weil drei Generationen von Arbeitnehmern die Institution Gewerkschaften als einen Teil der übermächtigen Staatsstruktur erlebt haben, der man sich so weit es ging entzog. Der fast 100%-Organisationsgrad der Gewerkschaften beruhte ja nicht auf Überzeugung, sondern wurde durch die Kopplung der vollen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall an die Gewerkschaftsmitgliedschaft gewährleistet.⁴⁵

3.1.1 Mitgliederentwicklung

Zu Beginn der Reformen verfügte die Gewerkschaft nach eigenen Angaben über 60 Millionen Mitglieder.⁴⁶ Im Prinzip waren von der Putzfrau bis zum Generaldirektor alle Beschäftigten Mitglieder der Gewerkschaft. In den vergangenen Jahren gab es zwar keine Massenausstritte aus den Gewerkschaften, aber die Mitgliederzahl ist kontinuierlich auf inzwischen 45 Millionen gesunken.⁴⁷ Während die Mitgliedschaft im öffentlichen Dienst weitgehend stabil blieb, sind in den Industriebranchen und der Landwirtschaft starke Einbrüche zu verzeichnen.

Mitgliederentwicklung in einzelnen Gewerkschaften

Branche	1993 ⁴⁸	1996 ⁴⁹
Landwirtschaft	14,45	9,6
Bildung	4,7	4,8
Gesundheitswesen	3,5	3,5

⁴⁵ Gewerkschaftsmitglieder erhielten eine hunderprozentige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, während Nichtmitglieder 50% bekamen.

⁴⁶ Gelbras 1994, 219.

⁴⁷ FNPR 1996a, 82.

⁴⁸ Gelbras 1994, 219 f.

⁴⁹ FNPR 1996a, 82 f.

Kommunale Dienstleistungen	2,7	2,7
Administration und öffentlicher Dienst	2,3	2
Bauwesen	3,4	2
Energiewirtschaft	1,7	1,3
Auto- und Landmaschinenbau	1,5	1,2
Chemische Industrie	1,8	1,2
Textilindustrie	1,7	1,1

Im wesentlichen ist der Mitgliederrückgang auf die negative Beschäftigungsentwicklung in den traditionellen Sektoren und das Einschlafen von Gewerkschaftsorganisationen in kleineren Betrieben und Verwaltungen zurückzuführen. Wieviel Mitglieder Karteileichen sind, ist schwer zu beurteilen, weil die Mitgliedsangaben nicht auf individuellen Beitragsabrechnungen basieren.⁵⁰ Vielmehr scheinen die Angaben über die Mitgliedszahlen teilweise einfach auf den Angaben der Gewerkschaftsorgane zu beruhen. So wurden die Delegiertenmandate für den Gewerkschaftskongreß nicht nach abgerechneten, sondern nach deklarierten Mitgliedern vergeben. Die Agrargewerkschaft erhielt Delegiertenmandate für 9,6 Millionen Mitglieder, obwohl sie weniger als 3% des satzungsgemäßen Beitrags (dies entspräche etwa 300.000 Mitgliedern) abgeführt hatte.⁵¹

Trotz der anhaltenden Erosion des Mitgliederbestandes liegt der formelle Organisationsgrad mit ca. 75% immer noch erheblich über dem in westeuropäischen Ländern üblichen Durchschnitt. Angesichts des hohen Organisationsgrades ist der bisherige Mitgliederrückgang per se nicht besorgniserregend, sondern nach dem Ende der quasi Zwangsmitgliedschaft eher ein normaler Prozeß. Problematischer ist dagegen die nach wie vor geringe Fähigkeit der Gewerkschaften, ihre Mitglieder für betriebliche Auseinandersetzungen zu mobilisieren. Solange sich dies nicht ändert, ist mit einem weiteren Absinken der Mitgliedschaft zu rechnen.

3.1.2 Finanzen und Vermögen

Abnehmende Mitgliederzahlen, niedrige offizielle Reallöhne und die Lohnrückstände haben zu einer starken Verminderung der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen geführt. Aufgrund der 1986 vom WZSPS eingeleiteten und von der FNPR in ihrer Gründungsphase noch forcierten Dezentralisierung des Beitragsaufkommens verbleiben heute zwischen 80% und 95% des Beitragsaufkommens auf Betriebsebene. Dort werden die Mittel zur Finanzierung des betrieblichen Gewerkschaftsapparats, für soziale Unterstützungsleistungen an einzelne Belegschaftsmitglieder und andere Sozialaufgaben verwandt. Die regionalen und überregionalen Strukturen der Branchengewerkschaften und der FNPR erhalten insgesamt in den wenigsten Fällen mehr als 10% des Beitragsaufkommens. Da die Betriebsorganisationen im Regelfall an die regionalen Branchengewerkschaften die Beitragsabführung leisten, ist

⁵⁰ Von den Betrieben wird oft 1% des Lohnfonds als Gewerkschaftsbeitrag aller Beschäftigten unmittelbar an die Gewerkschaft überwiesen. Häufig ist jedoch nicht klar, wieviel reale Beschäftigte sich hinter der Gesamtlohnsumme verbergen, weil Arbeitnehmer zwar zum Teil in Betrieben formal noch als Beschäftigte registriert sind, aber ihr Geld längst woanders verdienen. In Betrieben, die seit Monaten stillstehen, ist ohnehin nicht klar, wieviel Arbeitnehmer tatsächlich noch zu diesem Betrieb gehören.

⁵¹ FNPR 1996a, 134.

keineswegs gewährleistet, daß die Gewerkschaftszentralen ihren vorgesehenen Anteil an den Beitragszahlungen auch tatsächlich erhalten.⁵²

Das Beitragsaufkommen reicht bei weitem nicht zur Finanzierung der Organisationsarbeit.⁵³ Angesichts fehlender Mitgliedsbeiträge finanziert sich der Apparat durch Veräußerung von Vermögenswerten bzw. Vermietung von Büroflächen in den Gewerkschaftshäusern.⁵⁴ Trotz des erheblichen Immobilienvermögens reichen die Vermögenserträge, die in den Gewerkschaftskassen ankommen, nicht, um eine intensive regionale und überregionale Gewerkschaftsarbeit zu gewährleisten.⁵⁵

Die Mitarbeiter der zentralen Gewerkschaftsvorstände sind nur eingeschränkt in der Lage, regelmäßig in die Regionen zu reisen oder gar Regionalkonferenzen, zentrale Seminare und Tagungen zu organisieren. Von 70 Ausbildungszentren existieren noch 43.⁵⁶ Diese wurden von wenigen Ausnahmen abgesehen stark verkleinert und dienen nur noch teilweise gewerkschaftlicher Bildungsarbeit. 20 von 68 Gewerkschaftszeitungen stellten ihr Erscheinen seit 1992 ein. Ihre Gesamtauflage beträgt 1.000.000 Exemplare.⁵⁷ Keine Gewerkschaft verfügt über eine Streikkasse, und man ist folglich auch nicht in der Lage, längere Arbeitskämpfe zu führen.

Die Gewerkschaftsführung ist seit Jahren bemüht, eine begrenzte Rezentralisierung des Beitragsaufkommens zu erreichen. Auf dem Gewerkschaftskongreß im Dezember 1996 wurde beschlossen, 1997 35% des Beitragsaufkommens der Betriebsorganisationen an die übergeordneten Organe abzuführen. Bis zum Jahr 2000 soll die Quote laut Beschluß sogar auf 50% erhöht werden.⁵⁸ Nach allen Berichten aus den Regionen handelt es sich hierbei bisher aber weitgehend um Wunschdenken.

Viele Betriebsorganisationen sehen für sich keinen oder nur einen geringen Nutzen in der Arbeit der zentralen Gewerkschaftsvorstände. Diese sind wiederum aufgrund ihrer Finanzsituation nur eingeschränkt in der Lage, ihr Betreuungs- und Serviceangebot für die Mitglieder bzw. die betrieblichen Funktionäre auszuweiten.

⁵² Neun regionale Gewerkschaftsföderationen führten beispielsweise 1995 überhaupt keine Beiträge an die FNPR ab (FNPR 1996a, 135).

⁵³ Tatjana Soznina berichtete auf dem FNPR-Kongreß, daß 26 Branchengewerkschaften ihre Beitragsabführungen an die FNPR-Zentrale 1996 verringert hätten. In den ersten neun Monaten des Jahres 1996 seien 23% der Einnahmen Mitgliedsbeiträge gewesen, während 77% Einkünfte aus sonstigen Quellen gewesen seien (Šeršukov 1997, 16). Ähnlich stellt sich das Problem auf regionaler Ebene. Das Murmansk Gebietskomitee finanziert sich nach Auskunft ihres Vorsitzenden beispielsweise zu 40% aus Mitgliedsbeiträgen.

⁵⁴ Die Föderation hat sich erfolgreich um den Erhalt des Gewerkschaftsvermögens bemüht. Im Gefolge des Ukases Nr. 2284 des Präsidenten vom Dezember 1993 fand eine Überprüfung der Vermögensverhältnisse 'gesellschaftlicher Organisationen' statt. Es gelang den Gewerkschaften nachzuweisen, daß die in ihrem Besitz befindlichen Immobilien zu 85% durch Gewerkschaftsbeiträge finanziert worden waren (FNPR 1996a, 145 f.). Die Auseinandersetzungen um das Vermögen fanden ihren wahrscheinlich vorläufigen Abschluß mit den Regelungen im Gesetz über die Gewerkschaften vom 12. Dezember 1996, in dem die Eigentumsrechte der Gewerkschaften an den von ihnen verwalteten Immobilien gesetzlich anerkannt wurden.

⁵⁵ Die Prioritäten der Mittelverwendung sind allerdings nicht immer nachvollziehbar. So führte die FNPR im Vorfeld des Aktionstages gegen die Lohnrückstände für 30 Spitzenfunktionäre ein Seminar in Florida durch.

⁵⁶ FNPR 1996a, 92.

⁵⁷ FNPR 1996a, 117.

⁵⁸ FNPR 1997a, 57.

3.1.3 Personal

Viele (ältere) Funktionäre sind den Herausforderungen der neuen Zeit und der neuen Aufgaben nicht gewachsen. Die Gewerkschaften haben Personal abbauen müssen bzw. konnten nur geringe Gehälter zahlen, so daß viele qualifizierte Funktionäre sich Arbeit außerhalb der Gewerkschaften gesucht haben. Gleichzeitig fehlte es aufgrund der gewerkschaftspolitischen Krise an engagiertem Nachwuchs und an den finanziellen Möglichkeiten, neue Fachleute einzustellen. Der Funktionärskörper ist daher überaltert. Die Vorsitzenden der Regionalorganisationen und Branchengewerkschaften sind im Regelfall über 50 Jahre alt. Die Erneuerung des Funktionärskörpers vollzieht sich langsam.⁵⁹ Neue Aktivisten sind sowohl in den Betrieben als auch auf regionaler und föderaler Ebene selten. Die Gewerkschaften müssen ihren Erneuerungsprozeß daher nicht nur unter schwierigen finanziellen Bedingungen, sondern im wesentlichen auch mit dem alten Personalbestand durchführen.

3.1.4 Demokratischer Strukturaufbau

Traditionell waren die Branchengewerkschaften nicht mehr als Fachabteilungen des WZSPS. Dies hat sich formell geändert, und die FNPR ist nur noch ein Dachverband. Inzwischen sind auf allen Gewerkschaftsebenen Wahlen durchgeführt worden. Auf den Konferenzen der Branchengewerkschaften und der FNPR gab es keine erkennbare Einschränkung der Redefreiheit.⁶⁰

Die FNPR hatte sich 1990 eine extrem föderale Struktur gegeben. Danach sollten die Beschlüsse der Gewerkschaftsleitung nur empfehlenden Charakter haben. Nach den Oktoberereignissen wollte Schmakow die Föderation sogar in eine Konföderation umwandeln, konnte sich aber mit diesem Vorschlag nicht durchsetzen.⁶¹

Während politische Entscheidungen und Beitragsaufkommen dezentralisiert wurden, blieb das Vermögen in den Händen der FNPR und den Gebietsföderationen konzentriert.⁶² Auch in der Hochzeit der Dezentralisierung erwies sich das gemeinsame Vermögen als wirkungsvolle Klammer des organisatorischen Zusammenhalts und verhinderte einen Zerfall der alten Gewerkschaften in zahllose Einzelorganisationen. Die meisten Branchengewerkschaften haben auf zentraler und föderaler Ebene ihre Büros in den Gewerkschaftshäusern, die den Föderationen gehören. Praktisch wäre ein Austritt aus der Föderation für Branchengewerkschaften mit dem Verzicht auf einen Teil dieses Vermögens verbunden gewesen.

In der neuen Satzung wurde dies sogar explizit formuliert. Gleichzeitig sichert die Satzung den Gebietsorganisationen eine starke Machtposition. Satzungsänderungen im Interesse einer

⁵⁹ FNPR 1996a, 87.

⁶⁰ So wurde beispielsweise gegen den Willen der FNPR-Führung auf dem letzten Gewerkschaftstag die Forderung nach dem Rücktritt der Regierung und die Ankündigung politischer Streiks heftig diskutiert und leicht modifiziert beschlossen (FNPR 1997a, 37).

⁶¹ KAS-KOR 1993, 2 f.

⁶² Die Allgemeine Konföderation der Gewerkschaften (VKP) hatte der FNPR im Juni 1992 den größten Teil des auf russischem Territorium befindlichen Gewerkschaftsvermögens übertragen. 15% dieses Immobilienvermögens wurde Eigentum der FNPR, während die restlichen Vermögenswerte im wesentlichen in das Eigentum der regionalen Gewerkschaftsföderationen übergingen (FNPR 1996a, 145).

Vermögensaufteilung zuungunsten der Dachverbände ist praktisch ausgeschlossen. Aufgrund des Stimmgewichts der Regionalorganisationen ist es schwer vorstellbar, daß die Branchengewerkschaften hier Veränderungen durchsetzen könnten.⁶³

3.1.5 *Programmatische Erneuerung*

Programmatisch hat sich die FNPR klar zu einer sozial regulierten Marktwirtschaft, gewerkschaftlicher Unabhängigkeit und politischer Demokratie bekannt. Sie ist für staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess, wenn dies aus sozialen Gründen geboten ist. Grundsätzlich spricht sie sich für sozialpartnerschaftliche Kooperationsformen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene aus. Grob verkürzt gesprochen kann man sagen, die FNPR hat sich auf ihrem letzten Kongreß ein sozialdemokratisch geprägtes Grundsatzprogramm gegeben.

Im Gegensatz zu den meisten Ländern Osteuropas, wo sich die programmatische Erneuerung der alten Gewerkschaften parallel zur Sozialdemokratisierung der kommunistischen Parteien vollzogen hat, kann in Rußland von einer Sozialdemokratisierung der kommunistischen Partei nicht gesprochen werden. Während sich bei der KPRF aus einem eigentümlichen Sammelsurium nostalgischer, kommunistischer, national-patriotischer und autoritärer Vorstellungen noch kein programmatisches Bild herausgeschält hat, hat die Führung der FNPR mit ihrem Leitantrag die Gewerkschaften auf einen pragmatischen Reformkurs innerhalb des Transformationsprozesses festgelegt.

3.2 *Exkurs: Die neuen Gewerkschaften*

In den letzten Jahren der Sowjetunion wurden die alten Gewerkschaften durch eine autonome Arbeiterbewegung und die neuen Gewerkschaften stark verunsichert und herausgefordert. Zum ersten Mal seit den frühen zwanziger Jahren entstand in der Sowjetunion wieder eine eigenständige Arbeiterbewegung.⁶⁴ Gerade weil die Herrschaft der Nomenklatur als Diktatur des Proletariats ideologisch legitimiert wurde, trafen die Massenstreiks der Bergleute das System ins Mark. Sie stellten insbesondere die Legitimität der traditionellen Gewerkschaften als Massenorganisation der Arbeiterschaft in Frage.

Die neuen Gewerkschaften entwickelten sich aus einer Welle von Massenstreik und der Unzufriedenheit mit den politischen Verhältnissen im Lande. Den Bergarbeitern und einigen spezialisierten Berufsgruppen (Piloten, Fluglotsen, Seeleute, Hafenarbeiter) gelang es, handlungsfähige neue Gewerkschaften aufzubauen. In anderen Betrieben entstanden neue Gewerkschaften als Oppositionsgruppen zur etablierten Gewerkschaft. Der wirkungsvollste

⁶³ Zwischen den Gewerkschaftskonferenzen ist das höchste Organ der FNPR der Generalrat, in dem die 79 Gebietskomitees und die 43 Branchengewerkschaften vertreten sind. Die Regionalorganisationen haben je eine und die Branchengewerkschaften je zwei Stimmen in diesem Gremium (Artikel 16 der Satzung). Der Generalrat bestimmt, nach welchen Normen die Mitgliedsorganisationen auf dem Gewerkschaftstag vertreten sind (Artikel 11 Absatz 2). Die Mitgliedsverbände haben keine rechtlichen Ansprüche an Vermögen und Mitgliedsbeiträge, die sie der Föderation übertragen haben (Artikel 30 Absatz 7). Quelle: FNPR 1997a, 74 ff.

⁶⁴ Zum Prozeß der Verstaatlichung der russischen Gewerkschaften nach der Oktoberrevolution siehe Deutscher 1968, 34 ff.

Zusammenschluß dieser Betriebsgruppen ist nach Expertenmeinung der 1989 gegründete Dachverband Sozprof.

Die alten Gewerkschaften waren bereit, trotz der geringen Mitgliederzahl die politische Signifikanz der neuen Gewerkschaften anzuerkennen. Auf dem vierten Plenum der FNPR schlug der damalige FNPR-Vorsitzende Igor Klotschkow vor, daß "die Führer der Arbeiterbewegung in allen übergeordneten Strukturen der FNPR bis hin zum Gewerkschaftsvorstand vertreten sein sollen".⁶⁵ Im März 1991 wurden über die Konten der FNPR 41 Millionen Rubel Unterstützungszahlungen der russischen Regierung an das Arbeiterkomitee der streikenden Bergleute in Workuta ausgezahlt.⁶⁶ Der politische Einfluß der neuen Gewerkschaften schlug sich auch in der Sitzverteilung in der neugegründeten dreiseitigen Kommission nieder. Die neuen Gewerkschaften bekamen, obwohl sie weniger als 1% der Mitglieder hatten, 5 der 14 Arbeitnehmerplätze in der Kommission zugestanden. Bereits im nächsten Jahr war die FNPR bei der Auseinandersetzung um die Mandatsverteilung erfolgreicher, und die neuen Gewerkschaften erhielten nur noch zwei Sitze.

Die Berufsgruppengewerkschaften konnten sich in ihrem engen Organisationsbereich konsolidieren und zum Teil durchaus gehaltvolle Tarif- und Kollektivvereinbarungen durchsetzen. Aufgrund ihrer vergleichsweise privilegierten Position und ihrer sehr speziellen Interessenlage ist es ihnen nicht gelungen, der Nukleus einer alternativen Gewerkschaftsbewegung zu werden. Die NPG hat trotz ihrer großen moralischen Autorität zu Beginn der neunziger Jahre die Masse der Bergleute nicht organisiert.⁶⁷ Allerdings hat sich die traditionelle Bergarbeitergewerkschaft (PRUP) aufgrund der Streikbewegung und unter dem Konkurrenzdruck der NPG weit stärker reformiert als viele andere Branchengewerkschaften. Dadurch sind die Unterschiede zwischen den beiden Gewerkschaften geringer geworden, und in der letzten Zeit haben die Gewerkschaften vor Ort im Kampf um die fristgerechten Lohnzahlungen zum Teil zusammengearbeitet.

Den etwa 1.000 betrieblichen Gewerkschaftsgruppen, die in Sozprof zusammengeschlossen sind, ist es bisher nur in Ausnahmefällen gelungen, die stärkste Gewerkschaft im Betrieb zu werden. Häufig müssen diese Gewerkschaftsgruppen erst harte Auseinandersetzungen führen, um gegen den gemeinsamen Widerstand von Betriebsleitung und alter Gewerkschaft überhaupt als Gesprächs- und Verhandlungspartner anerkannt zu werden. In vielen Fällen versucht Sozprof, diese Anerkennung durch Gerichtsverfahren oder spektakuläre Aktionen wie etwa Hungerstreiks zu erzwingen. Allein durch den insbesondere in russischen Provinzstädten äußerst ungewöhnlichen Schritt, einen übermächtigen Generaldirektor gerichtlich zu belangen, erweisen sich die Gewerkschaften als Pioniere bei der Verwirklichung rechtsstaatlicher Regelungsmechanismen.

Die Aktivisten solcher Gewerkschaften werden – wenn sie sich nicht durch überzogenes Prozessieren um jede Kleinigkeit in die Position eines Querulanten manövrieren – von vielen

⁶⁵ Zitiert nach Šeršukov 1997, 3.

⁶⁶ Šeršukov 1997, 4.

⁶⁷ Von den ca. 80.000 Mitgliedern gehören ca. 35.000 zu Norilsk Nickel, so daß die NPG etwa 45.000 Bergleute aus dem Kohlebergbau organisiert. Dies sind etwa 5% der in der Industrie beschäftigten Mitarbeiter. Allerdings ist der Organisationsgrad der NPG im Untertagebereich erheblich höher.

Kollegen wegen ihres Mutes und ihres Engagements geschätzt. Aber trotzdem bleiben die meisten Menschen in den alten Gewerkschaften. Dies ist nicht nur aus einem Trägheitsmoment und paternalistischer Infantilität, sondern aus praktischen Überlegungen zu erklären. Die neuen Gewerkschaften setzen sich zwar vehement für die Rechte und die Würde des Arbeitnehmers am Arbeitsplatz ein, aber diese Auseinandersetzungen sind keineswegs immer erfolgreich und auf jeden Fall in der Konfliktphase mit Ungemach, Ängsten und Risiken verbunden. Über die alten Gewerkschaften kann man dagegen Fragen der Sozialversorgung (Vergabe von Gemüsegärten, Zuteilung von Heizmaterialien für die Wohnungen etc.) regeln.⁶⁸ Bekennt man sich dagegen zur Opposition, verliert man diese Möglichkeiten.

Nachdem es den neuen Gewerkschaften in der Phase der politischen Euphorie nicht gelungen ist, sich als breite Massenbewegung zu organisieren, ist dies angesichts der "Mühen der Ebene" noch schwieriger und wohl eher unwahrscheinlich. Der Zusammenschluß der neuen Gewerkschaften in zwei alternative Dachverbände (Transportarbeitergewerkschaften zur Konföderation der Arbeit Rußlands [KTR]; NPG, Sozprof sowie einige Regionalgewerkschaften zur Gesamtrussischen Konföderation der Arbeit [WKT] im Jahre 1995 verdeutlicht zu dem, daß auch die Beziehungen zwischen den neuen Gewerkschaften keineswegs frei von Konflikten sind.

Die Mobilisierungsfähigkeit der neuen Gewerkschaften hat zweifellos abgenommen, und die traditionellen Gewerkschaften haben stärker die gewerkschaftspolitische Initiative ergriffen. Zwar gibt es immer wieder Berichte über einzelne betriebliche Konflikte oder auch Streiks, aber den neuen Gewerkschaften ist es in der letzten Zeit nicht gelungen, landes- oder branchenweit größere Demonstrationen oder Streiks zu organisieren.

Der Einfluß der neuen Gewerkschaften sollte allerdings nicht nur an der Mitgliederzahl und ihrer Mobilisierungsfähigkeit gemessen werden, sondern auch an dem Veränderungsdruck, den sie durch ihre schlichte Existenz auf die alten Gewerkschaften ausüben. Insbesondere die Beispiele engagierter und mutiger betrieblicher Interessenvertretung zeigen, daß eine andere Gewerkschaftspraxis auch in Rußland möglich ist.

4. Gewerkschaftliches Handeln in der Transformationsphase

Entscheidend für die Gewerkschaften ist, ob es ihnen gelingt, ihr Ansehen innerhalb der Arbeitnehmerschaft durch konkrete Leistungen so zu verbessern, daß sich die Mitgliederbasis und die Finanzsituation stabilisieren und sich neue Menschen zur Mitarbeit in den Gewerkschaften bereit finden. Nur dann ist die programmatische Erneuerung mehr wert als das Papier, auf dem sie steht.

Die Praxis der Gewerkschaften ist dabei betrieblich und regional sehr unterschiedlich, und entsprechend variiert auch die Wahrnehmung der Gewerkschaft durch ihre Mitglieder.

⁶⁸ Die Belegschaften erwarten im übrigen von einer Gewerkschaft, daß sie auch diese Funktionen wahrnimmt. Die neuen Gewerkschaften sehen sich daher oft gezwungen in Betrieben, wo sie entsprechenden Einfluß haben (beispielsweise die Hafenarbeitergewerkschaft in St. Petersburg), ebenfalls diese traditionellen Gewerkschaftsfunktionen mit zu erfüllen.

Die Zukunft der Gewerkschaften hängt davon ab, in welchem Maße sie für ihre Mitglieder stärker als in den vergangenen Jahren von realem Nutzen sein können. Die zentralen Aufgabenfelder sind hierbei:

- Erhalt traditioneller Tätigkeitsfelder;
- Einfluß auf die Sozialpolitik in den dreiseitigen Kommissionen auf kommunaler, regionaler und föderaler Ebene,
- Sicherung überbetrieblicher Standards durch Tarifverträge;
- betriebliche Interessenvertretung durch wirkungsvolle Kollektivverträge;
- Stärkung der Aktions- und Streikfähigkeit.

4.1 Traditionelle Funktionen

Für Generationen von Arbeitnehmern erfüllten Gewerkschaften im alten System eine soziale Versorgungsfunktion. Auch wenn das Ausmaß von betrieblich organisierten Ferientaufenthalten, Kindererholungen und Neujahrsfeiern abgenommen hat, sind diese Aufgaben keineswegs völlig verschwunden. Vielmehr scheinen sie sich nach starken Einbrüchen in den ersten Reformjahren seit ca. zwei Jahren auf einem niedrigeren Niveau zu stabilisieren. Viele betriebliche Gewerkschaftsfunktionäre sehen hierin nach wie vor eine wichtige Aufgabe, und es ist für sie ein Feld realer Tätigkeit. Gerade angesichts der schwierigen materiellen und ökologischen Bedingungen in vielen industriellen Ballungszentren sind viele Stadtverwaltungen und viele Eltern an einem weiteren Funktionieren der Kindererholungslager interessiert. Die Stadt Moskau übernimmt beispielsweise inzwischen einen erheblichen Anteil der Finanzierung der von den betrieblichen Gewerkschaftskomitees organisierten Kindererholungsmaßnahmen. Durch die Wahrnehmung dieser Funktionen behalten die Gewerkschaften eine praktische Funktion und verbessern ihre Verhandlungsposition gegenüber der örtlichen Administration.

Das Festhalten an diesen für Gewerkschaften in einer Marktwirtschaft untypischen Funktionen ist eine doppelschneidige Angelegenheit. Auf der einen Seite bindet diese Arbeit Kräfte und Kapazitäten im ohnehin personell ausgedünnten Gewerkschaftsapparat und birgt die Gefahr der Inkorporation der Gewerkschaften in die neue kommunale Sozialpolitik als nichtstaatliche Wohlfahrtsorganisation in sich – eine Rolle, die gerade viele traditionelle Gewerkschaftsfunktionäre sicherlich nicht ungern übernehmen würden. Auf der anderen Seite scheint es mehr als zweifelhaft, daß die Qualifizierung in den neuen Bereichen schneller gehen würde, wenn sich die Gewerkschaften vom "Ballast" solcher sozialen Versorgungsfunktionen befreien würden. Sie würden sich in den Augen vieler Mitglieder möglicherweise einer wesentlichen Daseinsberechtigung berauben, ohne in den neuen Aufgabenfeldern hinreichende Erfolge vorweisen zu können, um von den eigenen Mitgliedern, aber auch von den Arbeitgebern und den staatlichen Instanzen ernst genommen zu werden.

4.2 Tripartite

Seit 1992 arbeitet auf föderaler Ebene die russische dreiseitige Kommission von Arbeitgeber, Regierung und Gewerkschaften zur Regulierung der Arbeits- und Sozialbeziehungen. Auch in

fast allen Föderationssubjekten und vielen größeren Städten sind inzwischen dreiseitige Kommissionen institutionalisiert. Im vergangenen Jahr wurden 77 regionale und 1.149 örtliche drei-seitige Vereinbarungen zur Regulierung der Sozial- und Arbeitsbeziehungen geschlossen.⁶⁹

In den Vereinbarungen sollen übergreifende soziale Mindeststandards und die Verpflichtungen von Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften im Bereich der Arbeits- und Sozialbeziehungen festgelegt werden. Die Kommissionen sollen alle relevanten Fragen im Bereich der sozial- und arbeitsrechtlichen Gesetzgebung beraten. Diese sehr anspruchsvolle Aufgabenstellung ist nicht unschuldig an der realen Enttäuschung vieler Gewerkschafter über die Resultate der Arbeit der Kommission. Ihr liegt zum Teil auch eine Überschätzung der Möglichkeiten zentraler Regulierung in einer grundsätzlich dezentral verfaßten Marktwirtschaft zugrunde.

Erschwert wird die Arbeit fast überall durch die fehlende Repräsentativität der Arbeitgeberseite. Viele Privatbetriebe oder privatisierte Betriebe haben keinen Arbeitgeberverband autorisiert, für sie verbindliche Vereinbarungen abzuschließen. Sie sehen keine Veranlassung, irgendeine Einschränkung ihrer Entscheidungsautonomie und Unternehmermacht zuzulassen. Solange sie mit ihren Belegschaften und den Gewerkschaftskomitees in den Betrieben weitgehend machen können, was sie wollen, ist ein überbetrieblicher Ordnungs- und Regelungsrahmen für sie nicht attraktiv. In der ersten Phase nach der Privatisierung waren nicht wenige Direktoren und Unternehmer sogar der Meinung, daß nicht nur Tarifverträge, sondern auch gesetzliche Arbeitsschutzregelungen auf Privatbetriebe keine Anwendung finden würden. Nach der Privatisierung unterlägen die Eigentumsrechte keinerlei Beschränkungen, und der Chef habe absolutistische Entscheidungsfreiheit über Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz, Entlohnung etc.

Aufgrund der mangelnden Vertretungsvollmacht der Arbeitgebervertreter in den dreiseitigen Kommissionen wurden in einigen Regionen sogar nur zweiseitige Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Gebietsadministration geschlossen. Die dreiseitige Kommission ist eher ein Forum, um sozialpolitische Gestaltungsvorstellungen gegenüber Regierungsvertretern darlegen zu können, als ein Gremium, in dem der Staat als neutraler Dritter an der Regulierung der Arbeitsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern mitwirkt. Vor allem die Gewerkschaften finden hier eine institutionelle Anerkennung als Vertreter der sozialen Interessen der Bevölkerung. In vielen Ländern der Welt wären Gewerkschaften sicherlich froh, wenn sie einen solchen institutionalisierten Dialog mit ihren Regierungen hätten. In Rußland haben die Gewerkschaften den institutionellen Rahmen quasi geschenkt bekommen. Das Gremium wurde im Sinne sozialtechnologischer Modernisierungsvorstellungen von oben institutionalisiert. Seiner Schaffung sind keinerlei Streiks oder industrielle Konflikte vorausgegangen. Die örtlichen und regionalen Regierungen sind bereit, mit den Gewerkschaften zu reden, weil sie traditionell Leistungen im Sozialbereich erbracht haben und hier eine organisatorisch-administrative Kompetenz haben.

⁶⁹ Komorovskij 1997, 1.

Die Gewerkschaften müssen jetzt durch ihre Praxis in diesen Gremien erst beweisen, daß sie nicht nur ein sozialpolitisches Feigenblatt zur Pseudolegitimierung von Regierungsentscheidungen sind. Hierfür müssen sie eine eigenständige sozialpolitische Kompetenz entwickeln und zumindest einige sozialpolitische Mindeststandards durch die dreiseitige Kommission und die jährlichen Vereinbarungen verankern können. Dies ist auf föderaler Ebene bisher nicht gelungen.

Letztendlich kann die Wirksamkeit der dreiseitigen Kommissionen nicht allein anhand der jährlichen Vereinbarungen beurteilt werden. Sie sind – unabhängig von den schriftlichen Jahresvereinbarungen – eine positive Institution, wenn damit ein Klima des Vertrauens und der Kooperation zwischen Entscheidungsträgern geschaffen werden kann, das eine tatsächliche Berücksichtigung gewerkschaftlicher Vorstellungen im Entscheidungsprozeß gewährleistet. Wenn es sich bei den Treffen der Kommission jedoch nur um ritualisierte bürokratische Verkündungsveranstaltungen handelt, drohen sie, das traditionelle Mißtrauen der Arbeitnehmer in die Gewerkschaften als Pseudointeressenvertretung zu verstärken. Wenn die Gewerkschaften das Einflußfeld überbetrieblicher Sozialpolitik nutzen und nicht nur als Organisatoren von Kinderlagern in die Administration von Sozialleistungen eingebunden werden wollen, müssen sie ihre Arbeit auf diesem Gebiet modernisieren. Entscheidend ist der Aufbau sozialpolitischer Kompetenz.

4.3 Tarifverträge

Nach dem neuen Arbeitsgesetzbuch erfolgt die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen weitgehend durch Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen und individuelle Arbeitsverträge. Im Zuge der Entstaatlichung und Dezentralisierung der Wirtschaftsstruktur haben die Gewerkschaften immer größere Schwierigkeiten, überhaupt Partner für Tarifverträge zu finden. In der Stadt Moskau gab es 1996 lediglich 15 regionale Branchentarifverträge bei mehr als 40 Branchenorganisationen.⁷⁰ In ganz Rußland galten 1996 58 Branchentarifverträge.⁷¹ Aber nur 20% dieser Vereinbarungen waren mit Arbeitgeberverbänden geschlossen. Alle anderen Verträge wurden mit "Ministerien, ihren Abteilungen und anderen Ämtern, die nicht über ausreichende wirtschaftliche, finanzielle und exekutive Vollmachten verfügten" abgeschlossen.⁷² Rein formal ist also bei vielen privatisierten Unternehmen nicht klar, ob der Tarifvertrag überhaupt gilt.

Der Regelungsgehalt der Tarifvereinbarungen ist häufig gering. Sie enthalten viele allgemeine – keine konkreten Ansprüche begründenden – Formulierungen oder Wiederholungen von bereits gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststandards. Die Frage der Entlohnung wird weitgehend auf die Betriebsebene verlagert, und in den Tarifverträgen werden lediglich Minimalstandards vereinbart, die keine reale Einkommenssicherungsfunktion erfüllen.

⁷⁰ Pravitel'stvo Moskvyy 1997, 16.

⁷¹ Komorovskij 1997, 2.

⁷² FNPR 1996a, 41.

Tarifmindestlöhne im Vergleich zu Existenzminimum und Durchschnittslohn⁷³

Branche	gesetzlicher Mindestlohn	Tariflicher Mindestlohn	Existenzminimum	Durchschnittslohn
Gasförderung		280.000		3.016.000
Ölförderung		280.000		2.194.000
Bergbau		352.000		1.465.000
Druckindustrie	75.900	150.000	369.000	888.000
Chemieindustrie		205.000		794.000
Maschinenbau		230.000		611.000
Leichtindustrie		126.000		410.000
Landwirtschaft		82.000		350.000

4.4 Kollektivverträge

Angesichts der eher sozialpolitisch ausgerichteten dreiseitigen Vereinbarungen und des geringen Regelungsgehalts der Tarifverträge fällt die Hauptlast der gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf die Kollektivvereinbarungen auf Betriebsebene. Während man davon ausgehen kann, daß dort, wo kein Kollektivvertrag abgeschlossen wurde, auch keine wirkungsvolle Gewerkschaft existiert, gilt nicht der Umkehrschluß. Kollektivverträge mit rein deklarativem Charakter wurden auch zu Sowjetzeiten regelmäßig abgeschlossen. Und in nicht wenigen Fällen scheint es sich um eine Fortsetzung dieses Rituals zu handeln. In den Betrieben haben die Gewerkschaften einen besonders schweren Stand, weil die Direktoren über eine starke Machtposition verfügen und die betrieblichen Gewerkschaftsvorsitzenden sich häufig kaum von dem Generaldirektor emanzipiert haben. Gewerkschaftsvorsitzende, die eine stärker eigenständige Rolle spielen wollen, sind der Gefahr ausgesetzt, sich zwischen zwei Stühle zu setzen. Sie beginnen eine Konfrontation mit dem Direktor, ohne auf die Unterstützung der Belegschaften rechnen zu können.

Laut einer auf 50 Regionen basierenden Erhebung der FNPR schlossen 1996 von 187.977 Betriebsorganisationen 81.701 eine Kollektivvereinbarung ab. Weitere 26.424 verlängerten die Gültigkeit des Kollektivvertrages vom Vorjahr. Dabei gibt es starke regionale Unterschiede. Während beispielsweise in Tscheljabinsk nur 23,18% und in Nischnij Nowgorod 34,08% der Gewerkschaftsorganisationen Kollektivverträge abgeschlossen hatten, waren es in Tatarstan 82,4% und in Krasnodar 79,12%.⁷⁴ Tendenziell scheinen dort, wo die traditionellen politischen Steuerungsformen sich weniger verändert haben, mehr Kollektivverträge abgeschlossen zu werden.

Beim Arbeitsministerium waren 1996 124.200 Betriebsvereinbarungen registriert. Dies entspräche 17,6% aller Betriebe. Während in 38,4% der staatlichen und 54,7% der kommunalen Betriebe Kollektivverträge existierten, waren es bei den Privatbetrieben nur 28,5% und in anderen Institutionen nur 9,4%.⁷⁵ (Von den neuen Gewerkschaften werden wahrscheinlich

⁷³ FNPR 1996b, 43 f., Goskomstat 1996b, 192.

⁷⁴ FNPR 1997b, 1 f.

⁷⁵ Komorovskij 1997, 2.

nicht mehr als 1.000 Kollektivverträge selbständig abgeschlossen.) Bei ca. 380.000 Betriebsorganisationen der traditionellen Gewerkschaften⁷⁶ würde dies bedeuten, daß etwa jede dritte Betriebsgewerkschaftsorganisation eine Kollektivvereinbarung abschließt. Bei einer Befragung von 247 mittleren und größeren Betrieben unterschiedlichster Eigentumsformen verfügten 31,3% über keinen Kollektivvertrag. In keinem der reinen Privatbetriebe und Kooperativen und in 61,1% der Aktiengesellschaften geschlossenen Typs gab es keinen Kollektivvertrag.⁷⁷

Das eigentliche Problem ist jedoch der Inhalt bzw. die Inhaltslosigkeit vieler Kollektivvereinbarungen. In der o.g. Untersuchung war in 17% aller Kollektivverträge die Frage der Entlohnung überhaupt nicht Gegenstand der Vereinbarung. Eine Überprüfung von 60 Kollektivvereinbarungen in St. Petersburg ergab, daß in der Hälfte aller Fälle die Vereinbarungen sogar Verschlechterungen gegenüber der Gesetzeslage (etwa monatliche Gehaltsauszahlung statt der gesetzlich vorgeschriebenen zweiwöchigen) enthielten.

Im Gegensatz zu der in westlichen Ländern üblichen Praxis wird in den meisten Kollektivverträgen wiederum nicht die tatsächliche Lohnhöhe festgelegt, sondern es werden gewisse Mindeststandards geregelt. Die tatsächliche Lohnhöhe ergibt sich aus der jeweiligen Eingruppierung, einer Summe von Prämien, Bonussen usw., die weitgehend von der Beurteilung durch den jeweiligen Vorgesetzten, der über den Lohnfonds der Abteilung verfügt, festgesetzt wird. Die Kollektivverträge garantieren zum Teil weniger als die Hälfte des Einkommens.

Der Regelungsgehalt der Kollektivverträge läßt bereits Zweifel an ihrer Relevanz aufkommen. Aber selbst die Einhaltung dieser Verträge ist angesichts des weitverbreiteten Rechtsnihilismus keinesfalls selbstverständlich.⁷⁸

4.5 Streiks und Aktionen

Wie bereits erwähnt, waren die traditionellen Gewerkschaften nach dem Zusammenbruch der UdSSR weitgehend paralysiert. Versuche, von seiten der Gewerkschaften Protesttage und Streiks zu organisieren, fanden kaum Resonanz.⁷⁹ Ihre Streikankündigungen erwiesen sich häufig als leere Drohungen oder als sogenannte Direktorenstreiks. Im Gefolge der Preisfreigabe im Jahre 1992 ermunterten die Direktoren ihre Belegschaften zu Streiks, bei denen Subventionen oder Kredite von der Regierung gefordert wurden. Verschiedene Branchengewerkschaften bezogen Streikposten vor dem Regierungsgebäude, um Subventionen für ihre Branche durchzusetzen. Ein solcher Schulterschluß zwischen Management und Gewerkschaften von Krisenbranchen ist auch in westlichen Gesellschaften nicht unbekannt. Angesichts der Praxis der russischen Regierung, Staatsaufträge zu erteilen, aber nicht zu bezahlen oder Budgetverpflichtungen nicht einzuhalten, hat so ein Protest sicherlich seine Berechtigung – für die Gewerkschaften allerdings nur dann, wenn sie auch gewährleisten können, daß die

⁷⁶ FNPR 1996.

⁷⁷ Četvernina 1995, 24.

⁷⁸ "In practice, there are very few enterprises in which such agreements are concluded and even smaller number in which they are implemented." OECD 1995, 114.

⁷⁹ Dem Aufruf der Gewerkschaften zu einem nationalen Protesttag zur "Korrektur des Reformkurses" kamen nach Gewerkschaftsangaben 1.000.000 und nach Regierungseinschätzung 250.000 Menschen landesweit nach (Šeršukov 1997a, 9.) In keiner Stadt gelang es, eine wirkliche Großdemonstration zu organisieren.

durch ihren Protest bewilligten Gelder auch tatsächlich für Lohnzahlungen genutzt werden und nicht in den Taschen des Managements verschwinden.⁸⁰ Dies war und ist in Rußland keineswegs immer der Fall.

Ausgehend von einem niedrigen Niveau ist seit 1993 ein kontinuierlicher Anstieg der Streik-tätigkeit zu beobachten. Dies beruht neben der traditionellen Militanz der Bergleute im wesentlichen auf einem starken Anstieg von Lehrerstreiks. Seit dem letzten Jahr sind zunehmende Streikaktivitäten im Gesundheitsbereich und in klassischen Industriesektoren zu verzeichnen, in denen bis vor einem Jahr so gut wie keine Streiks stattfanden.

Bei den meisten Streiks scheint es sich um vergleichsweise lokale und kurzfristige Proteste zu handeln, die sich unkoordiniert oder aber aus schlichter Verzweiflung entwickeln. In einigen

⁸⁰ Nicht zuletzt auf Druck der Textilarbeitergewerkschaft subventionierte die russische Regierung beispielsweise den Ankauf usbekischer Baumwolle. Statt sie dann aber in der Produktion einzusetzen, wurde sie von der Textilindustrie und Handelsfirmen, die sich im Umfeld der Textilindustrie gebildet hatten, zu Weltmarktpreisen reexportiert. Die Beschäftigten der Textilindustrie hatten davon gar nichts.

Streikentwicklung in Rußland⁸¹

	Zahl der bestreikten Betriebe						Streikende in Tausend						Verlorene Arbeitstage in Tausend					
	92 ¹	93 ¹	94	95	96	97 ²	92 ¹	93 ¹	94	95	96	97 ²	92 ¹	93 ¹	94	95	96	97 ²
Gesamt	6273	264	514	8856	8278	10390	358	120	155	490	664	361	1893	237	755	1367	4009	2554
Bildung			279	8555	7396	10143			36,1	320	251	294			165	612	1488	1835
Bergbau			190	190	445	13			1065	130	298	6,9			465	576	1853	210
Gesundheit			–	5	229	198			–	0,5	24,9	21,9			–	2,3	163	110
Bau			8	11	34	1			1,3	5,3	8,5	–			5,3	35,2	56,4	–
Transport			8		26	8			1,3		5,1	2,2			3,0		18,5	28,4
andere Branchen			29	30	148	25			10,1	14	76,6	38,4			117	55	430	270

¹ Daten für spezifische Branchen nicht verfügbar.

² Januar und Februar 1997.

⁸¹ Goskomstat 1994, Goskomstat 1995, Goskomstat 1995a, Goskomstat 1996a, Goskomstat 1997a.

abgelegeneren Krisenregionen, wie im fernen Osten, entwickelten sie sich allerdings zu regionalen Protestaktionen gegen die Zentralregierung.

Die nicht eingelösten Versprechen des Präsidentschaftswahlkampfes und die nach den Wahlen stark angestiegenen Lohnrückstände⁸² sind wohl die Hauptursachen der erheblich gewachsenen Unzufriedenheit. Nach Meinungsumfragen stieg die Bereitschaft der Menschen, an Protestkundgebungen gegen Preiserhöhungen und sinkenden Lebensstandard teilzunehmen, von Juli 1996 bis Januar 1997 um 43% und erreichte mit 26,6% aller Befragten den höchsten Stand seit Beginn der Befragungen im März 1993.⁸³

Bei den letzten landesweiten Protesttagen am 5. November 1996 und am 27. März 1997 ist es den Gewerkschaften gelungen, viele dieser Unzufriedenen zu mobilisieren. An Kundgebungen im ganzen Land nahmen mehrere Millionen Menschen teil.⁸⁴ Im März 1997 waren allein auf den Großkundgebungen in St. Petersburg und Moskau jeweils an die 100.000 Menschen versammelt. Unstreitig handelt es sich bei dem "Tag für Arbeit, Lohn und Beschäftigung" um die mit Abstand größte und am besten organisierte Protestaktion in der Geschichte der russischen Gewerkschaften. Die Massenmedien berichteten im Vorfeld ausführlich über die Gewerkschaftsaktion, und die Regierung versprach ein erneutes Mal, sich endlich auch der sozialen Probleme der Transformation anzunehmen.

Den Gewerkschaften ist es bis zu einem gewissen Grad gelungen, Sprachrohr der Unzufriedenen zu werden, aber sie haben es bisher nicht vermocht, mit eigenen Gestaltungsvorstellungen dieser Unzufriedenheit eine Richtung zu geben. Um die Mitarbeiter solcher Betriebe für solidarische Unterstützungsaktionen zu gewinnen, fehlt den Gewerkschaften die moralische Autorität und die gesellschaftspolitische Überzeugungskraft.

Die Aktionstage sind trotz dieser Einschränkungen ein Indikator dafür, daß sich die Gewerkschaften als Struktur konsolidiert haben. Weder die Kommunisten noch die Anhänger des Präsidenten wären zur Zeit wohl in der Lage, eine vergleichsweise große Massenaktion zu organisieren. Sie haben damit gezeigt, daß sie nach Jahren des Niedergangs ein Stück Handlungsfähigkeit gewonnen haben.

⁸² Nach Meinungsumfragen erhielten im Mai 1996 36,9% aller Befragten ihr Gehalt pünktlich und im vollen Umfang, während 27,1% überhaupt kein Gehalt bekamen. (VCIOM 1997a, 50). Im Januar 1997 bekamen dagegen nur noch 27,1% ihr Gehalt pünktlich und im vollen Umfang, während 40,2% kein Geld sahen (VCIOM 1997b, 86).

⁸³ VCIOM 1997a, 50, VCIOM 1997b, 64.

⁸⁴ Während Gewerkschaften von 20 Millionen Menschen sprachen, die sich in der einen oder anderen Form (Streiks, Kundgebungen, Betriebsversammlungen, Demonstrationen) an den Protesten beteiligten, sprach das Innenministerium von nur 1,8 Millionen Teilnehmern. Angesichts dessen, daß in 700 Städten Protestkundgebungen durchgeführt wurden, an denen in vielen Provinzhauptstädten mehrere zehntausend Menschen teilnahmen, dürfte es sich bei den Angaben des Innenministeriums doch um eine erhebliche Untertreibung gehandelt haben. Die Gewerkschaftsangabe, daß quasi jeder siebente Russe und jeder dritte Arbeitnehmer sich an den Protesten beteiligt haben soll, scheint allerdings auch von der tatsächlichen Teilnehmerzahl weit entfernt zu sein.

5. Literaturverzeichnis

- Bit A.S. (1995): Social'nye aspekty privatizacii; in: Zaslavskaja T.I. (ed.), Kuda idet Rossija?, Moskva
- Četvernina T. Ya. (1997): Položenie bezrabotnyh i gosudarstvennaja politika na rynkach truda; in: Voprosy Ėkonomiki 2/1997, Moskva
- Četvernina T. Ya. (1995), Sovremennaja praktika zaključenija kollektivnyh dogovorov v Rossii, Moskva
- Chibovskaja E. (1996): Secondary employment indifferent sectors of the economy; in VCIOM 3/1996, 24-27
- Clarke S. (ed.) (1996): The Russian Enterprise in Transition, Cambridge
- Deutscher I. (1968): Die sowjetischen Gewerkschaften
- El'cin (1991): Aufzeichnungen eines Unbequemen, München
- El'cin (1997): Poslanie Presidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju; in Rossijskaja Gazeta 7.3.1997, Moskva
- FUGR/FNPR (1990): Čto takoe FNPR, Moskva
- FUGR/FNPR (1996a): Ot vtorovo k tretemu s"ezdu profsojuzov Rossii, Moskva
- FUGR/FNPR (1996b): O praktike vedenija peregovorov i zaključenija kollektivnyh dogovorov i soglashenij i prioritnyh napravlenijach dogovornoj kampanii 1996-1997 godov, Moskva
- FUGR/FNPR (1997a): Materialy III S"ezda Federacii Profsojuzov Rossii, Moskva
- FUGR/FNPR (1997b): Svedenija o koldogovornoj kampanii 1996 goda, (unveröffentlicht), Moskva
- Gelbras V.G. et.al. (1993): Kto est' čto, Moskva
- Gelbras V.G. et.al. (1994): Kto est' čto, Moskva
- General agreement between All-Russia trade union associations, All-Russia employers' associations and the Government of the Russian Federation for 1995, Moscow
- General'noe Soglašenje 1993, 1994, 1995, 1996-1997, Moskva
- Gimpelson V. et. al. (1997): Dviženie rabočej sily; in: Voprosy Ėkonomiki 2/1997, Moskva
- Gordon L.A. et. al. (1995): Profsojuznoe dviženie: tendencii i problemy perechnodnogo perioda, Moskva
- Goskomstat (1994a): Rossijskij statističeskij ežegodnik, Moskva
- Goskomstat (1994b): Social'no-ėkonomičeskoe položenie Rossii, Moskva
- Goskomstat (1995a): Rossijskij statističeskij ežegodnik, Moskva
- Goskomstat (1995b): Social'no-ėkonomičeskoe položenie Rossii, Moskva
- Goskomstat (1996a): Russia in Figures, Moskva
- Goskomstat (1996b): Social'no-ėkonomičeskoe položenie Rossii, Moskva
- Goskomstat (1996c): Social'naja sfera Rossii, Moskva
- Goskomstat (1996d)
- Goskomstat (1997a): Social'no-ėkonomičeskoe položenie Rossii, Janvar'-Fevral', Moskva
- Goskomstat (1997b): Informacija o social'no-ėkonomičeskoe položenie Rossii, Janvar'-Mart, Moskva
- Hoffer F. (1992): Perestroika, Marburg
- Hoffer F. (1995): Länderbericht Rußland; in Lecher/Optenhögel (Hrsg), Wirtschaft, Gesellschaft und Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa, Köln
- ILO Central and Eastern European Team (1995): Economic Restructuring and Social Dialogue in the Ivanovo Oblast (unveröffentlicht), Budapest

- KAS-KOR (1993): Informacionnyj bjulleten', Nr. 140, Moskva
- Kazva, A.M. (1996): Gorno-Metallurgičeskij Profsojuz Rossii v 90-e gody, Moskva
- Komorovskij, V.V. (1997): Institucionalizacija social'nogo partnerstva sverchu, (unveröffentlicht), Moskva
- Kornaj, J. (1980): Economics of shortage, Amsterdam
- Krylov, K.D. (1996): Zakonodatel'stvo Rossii o professional'nych sojuzach, Moskva
- Levada, Ju.A. (1993): Sovetskij prostoj čelovek, Moskva
- Lopatin, L.N. et.al. (1993): Rabočee dvizenie Kuzbassa, Kemerovo
- Meščerkin, A. (1995a): Starye i novye profsojuzy Rossii. Za kem možet byt' buduščee
- Meščerkin, A. (1995b): Die alten und die neuen Gewerkschaften in Rußland, Manuskripte 179 der Hans-Böckler Stiftung, Düsseldorf
- Ministerstvo Truda (1996): Vserossijskij monitoring social'no-trudovoj sfery 1995 goda, Moskva
- Moskovskoe Trechstoronnee Soglašenje na 1997 god, (1997): Moskva
- OECD Economic Surveys (1995): The Russian Federation 1995, Paris
- Rabočij centr èkonomičeskich reform pri pravitel'stve RF (1996): Obsor èkonomiki Rossii I,II,III, Moskva
- Sämtliche Beiträge und Reden der 19. Gesamtsowjetischen Konferenz der KPdSU (1988), Nördlingen
- Šeršukov, A. (1997): Federacii Nezavisimych Profsojuzov Rossii: Èvoljucija struktury, (unveröffentlicht), Moskva
- Šmakov, M.V. (1993): O dejstvijach FNPR v složivšichsja social'no-èkonomičeskich uslovijach, Moskva
- Trechstoronnee Soglašenje Sankt-Peterburga na 1997-1998 gg., 1997
- VCIOM (1993-1997): Economic and Social Change, The Monitoring of Public Opinion, Bulletin of Information, Moscow
- World Bank et. al., (1991): A Study of the Soviet Economy Vol. II, Washington
- World Bank (1995): Report No. 14929-Ru, Russia Housing Reform and Privatization Vol I, Washington
- Zakon o predpriyatiach i predprinimatel'skoj dejatel'nosti, in: Profisdat 7/93, 3-36, Moskva
- Zaslavski, V. (1982): In geschlossener Gesellschaft, Berlin

Frank Hoffer

Reform of the Soviet Trade Unions in Russia

Difficult, but not a Hopeless Case

Bericht des BIOst Nr. 1/1998

Summary

Introductory Remarks

Establishing independent and assertive trade unions is imperative for organizing an effective, socially just and democratic society. Despite considerable changes in recent years, the question is still open as to whether Russian trade unions will meet this challenge in view of the burden of the Soviet legacy. The following questions will be treated in this paper, starting with the trade unions' situation in the final phase of the Soviet Union:

1. How have political, economic, social and cultural upheavals influenced the development of trade unions in Russia?
2. To what extent were trade unions themselves able to participate in shaping the process of upheaval?
3. What kinds of prospects do the trade unions have in the near future?

Findings

1. The traditional trade unions have organizationally survived the collapse of the Soviet Union, and they are still represented in most large companies. They were not able to become a strong representative agency of majority labour interests during the initial reform years, rather they were primarily involved in insuring their organizational survival. Their reputation among workers was low due to their former role as part of the discredited system. Their threats of strikes and protest often turned out to be empty caveats which neither impressed the government nor entrepreneurs. In their capacity as an integral component of the Soviet state machinery, the trade unions were not prepared for the requirements of a market economy, neither in terms of organization, human resources nor a program of action.
2. While the essential basic decisions of the transformation process were made and implemented without recognizable influence of the trade unions, the unions were able to assert the guarantee of legal institutionalization of social partnership and a legal fixation of trade unions' representation right in legislation pertaining to labour and trade unions. The right to strike is anchored in the constitution and lockouts are prohibited by law. The new legal option to fill the framework provided by the law constitutes an organizational task for trade unions which they extensively still have to surmount.

3. Official real wages have declined by over 50%, and wage disparity has strongly increased during the transformation period. Strong declines in production have resulted in massive drops in wages and employment figures, especially in the traditional industrial branches where most trade union members are organized. Wage arrears have risen to more than 60 trillion rubles. The trade unions have not succeeded in influencing or even regulating this process in terms of social and contract bargaining policy. The development is transpiring in a primarily unregulated manner, and it is allied with instances of extreme social hardship due to widespread lack of solidarity within society.
4. In the process of privatization, work forces often became co-owners of corporate assets in a formal manner but not in a real manner. De facto, so-called insider privatization insured management extensively unbridled discretionary powers over corporate assets. Many company trade union chairmen traditionally perceive themselves as part of management and not as a representative of labour's interests vis-à-vis management. As a rule, they, as members of the corporate management nomenclature, neither enjoyed the confidence of the work force nor did they have a personal interest in protesting against nomenclatorial privatization.
5. The trade unions have been forced to relinquish to the state their responsibility for work safety and social insurance at the national level. Price deregulation has led to a decline in the allocation of goods in short supply. Many companies have considerably dismantled their social infrastructure over the course of privatization. Hence trade unions have been forced to accept a loss of their significance both at the state and company level since organization and distribution of social services previously constituted their essential task.
6. The trade unions have lost over one quarter of their members over the past years. However, there is ambiguity as to just how many trade union members pay union dues. 90% of dues remain in the companies, and higher ranking trade union bodies primarily finance themselves through revenues from assets. This form of financing is not suitable for cementing the relations and obligations between union leadership and the grass roots.
7. The new trade unions play an important role in individual, special branches and in a few enterprises. Despite low membership, they were more capable than the old trade unions at mobilizing labour in the early 1990's, yet it seems that political initiative has passed more strongly to traditional trade unions in recent times. The existence of new trade unions has undoubtedly had a positive impact on the development of traditional trade unions. Competition from new unions has sustained pressure on the traditional trade unions for reforms.
8. While progress has been achieved in the past years in democratization, organizational consolidation and mobilization of members, real results of trade union representation have not been very substantial. Tripartite agreements at the federation and regional level contain few, specific arrangements, and tripartite commissions are frequently not recognized as forums where the search is undertaken toward reaching a social consensus on labour and social policy. The trade unions have difficulty in concluding supra-company collective contracts that have binding effect for companies. Most employers see no reason to join employer associations that are bound by collective bargaining agreements. In most cases,

new and former (private) employers can do as they please as unrestrained masters. The company level remains the Achilles heel of the trade unions. Collective contracts devoid of content, or no contracts at all, are signed at many companies. Trade unions often lack the ability or the willingness to enter into conflicts with management in order to covenant collective bargaining agreements with real substance and to assert adherence to them. Further organizational demise of the trade unions can only be halted when workers perceive that trade unions not only exercise traditional distribution functions, but that they simultaneously conduct successful wage negotiations and try to effectively control management.

9. The traditional trade unions are stronger in 1997 than they were four years ago. However they are still too weak to guarantee effective representation of labour's interests at companies and in the process of society's transition. In recent months the trade unions organized the protest against the high level of pension and wage arrears, which met with major response. Several million persons respectively participated in national days of protest in November 1996 and March 1997. The capacity of the trade unions to mobilize has added more weight to their voice in discussions with the government at the federation and regional level. Increased efforts by the government to at least abolish pension arrears is observable in the wake of the March protests. They are still faced with a long process of reconstruction, yet developments in recent months give cause for cautious optimism that the tiresome process of restructuring is not without hope.